



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

**A participação Portuguesa na Sociedade das
Nações (1920-1939):
Representantes Nacionais e Funcionários
Internacionais**

Teresa Gomes Branco

Orientação: Professor Doutor Helder Adegar Fonseca

Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Dissertação

Évora, 2013

Esta dissertação não inclui as críticas e as sugestões feitas pelo júri

Universidade de Évora
Departamento de Economia

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações
(1920-1939):
Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus

Teresa Gomes Branco

Orientador: Professor Doutor Helder Adegar Fonseca

2013

Índice Geral

Índice de Figuras e Quadros	3
Resumo	4
Abstract	5
Agradecimentos	6
Introdução	7
1. A Orgânica da Sociedade das Nações, órgãos, métodos e instrumentos	
1.1. A Sociedade das Nações do Pacto, o estabelecimento das condições de acção	17
1.2. A arquitectura da Sociedade das Nações na década do pós-guerra, 1920 a 1930	24
1.3. A arquitectura da Sociedade das Nações na década do pós-Guerra, 1931 a 1939	41
2. A orgânica da presença portuguesa na Sociedade das Nações e o seu espaço institucional no quadro do MNE	53
2.1. A orgânica institucional na relação de Portugal com a SDN, das origens a 1926	58
2.2. A orgânica institucional na relação de Portugal com a SDN, de 1927 a 1932	64
2.3. A orgânica institucional na relação de Portugal com a SDN, de 1933 a 1939	73
3. Transnacionalismo e internacionalismo na SDN, o Secretariado e os funcionários internacionais portugueses	91
Conclusão	129
Anexos	135
Fontes e Bibliografia	147

Índice de Figuras e Quadros

Figura I - Organograma da Sociedade das Nações em 1930	25
Figura II - Organograma da Sociedade das Nações em 1938	45
Quadro I – Composição das Delegações Portuguesas às Assembleias Gerais da SDN entre 1920 e 1926	59
Quadro II - Composição das Delegações Portuguesas às Assembleias Gerais da SDN, Chancelaria e Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN entre 1927 e 1932	65
Quadro III - Composição das Delegações Portuguesas às Assembleias Gerais da SDN, Chancelaria e Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN entre 1933 e 1939	75
Quadro IV – Quadro de Pessoal do Secretariado – Divisões	103
Quadro V – Membros do Secretariado (<i>Hight Directorate</i>) por ano e nacionalidades	114
Quadro VI – Portugueses no Secretariado da SDN	125

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

Resumo

Palavras-Chave: Sociedade das Nações; Organização Internacional; Segurança Colectiva; Transnacionalismo; Funcionários internacionais; Portugal e a SDN.

Portugal foi um dos Estados-Membros da primeira organização de carácter verdadeiramente internacional, de expressão mundial, a Sociedade das Nações. Esta organização, assim como a presença portuguesa na mesma, vigorou entre 1920 e 1945, ainda que desde o início da II Guerra Mundial a sua actividade tenha diminuído substancialmente.

Contribuindo para o estudo da Sociedade das Nações, com este trabalho pretende-se detalhar a composição e dimensão da organização, aprofundando o conhecimento das competências dos diferentes órgãos que a compõem, salientando os seus elementos de novidade e que, mais tarde, serviram de exemplo à criação da Organização das Nações Unidas. Não reduzir a Sociedade das Nações a um exemplo, fracassado, da acção da primeira organização internacional é uma das premissas que se irá fundamentar ao longo do trabalho. É na sua dimensão transnacional que mais se destaca a inovação, e até sucesso, da Sociedade das Nações, protagonizada pelo órgão administrativo da organização, o Secretariado, cujos funcionários, internacionais, se distanciam, recorrendo a diferentes critérios, dos representantes governamentais, nacionais. Neste trabalho encontraremos ainda caracterizadas as instituições portuguesas que se relacionam com a organização, e sua composição, exemplificando-se a distinção entre a representação nacional e o funcionalismo internacional.

**Portuguese Participation in the League of Nations (1920-1939):
National Representatives and International Civil Servants**

Abstract

Keywords: League of Nations; International Organization; Collective Security; Transnationalism; International civil servants; Portugal and the League of Nations.

Portugal was one of the State Members of the first organization that was truly international, with world expression, the League of Nations. This organization, as well as the Portuguese presence, carried on between 1920 and 1945, though since the beginning of World War II its activity decreased substantially.

Adding to research regarding the League of Nations, this study has the intention to detail the composition and dimension of the organization, deepening the knowledge of the competences of the different organs, emphasizing its new elements, which later on were used as an example to create the United Nations. This study has no intention to consider the first international organization, the League of Nations, as a failure. It is in its transnational dimension that innovation and success are highlighted, carried out by the Secretariat, whose international civil servants distance themselves and call upon different criteria from national government representatives. In this study, the Portuguese institutions that were related to the organization will also be characterized, mentioning their composition and exemplifying the distinction between national representation and international functionalism.

Agradecimentos

Agradecer àqueles que contribuíram para a realização deste trabalho é da mais elementar justiça, seja por contribuições científicas ou motivacionais, em diferentes momentos igualmente importantes.

Agradeço ao orientador desta dissertação, Professor Doutor Helder Adegar Fonseca, pela sua orientação presente, pelo entusiasmo motivador e pela lembrança, que necessitei de tempos em tempos, de que as fontes constituem o motor para a realização do trabalho mais honesto e objectivo que possamos almejar, contribuindo para o cumprimento do fio condutor que orientou a realização do trabalho.

Agradeço aos funcionários do Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros pela disponibilidade e simpatia com que me ajudaram durante largos e intensos dias.

Agradeço ainda à minha família pela discreta preocupação, que muitas vezes me libertou de outras responsabilidades e, especialmente, pelo discurso motivador e confiança em mim depositada, sem dúvida, elementos essenciais para este processo.

Introdução

A presente dissertação, realizado no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais e Estudos Europeus, visa o estudo da Sociedade das Nações (SDN), a primeira organização internacional de natureza transnacional, palco das relações internacionais entre as duas guerras mundiais que marcam a primeira metade do século XX, contemplando a relação com Portugal ao longo das mudanças de regime de que a vigência da organização foi contemporânea.

Revisitar a Sociedade das Nações é relembrar como se construiu a sociedade globalizada em que vivemos. As organizações internacionais, com maior ou menor nível de aprofundamento entre os Estados-membros, com mais ou menos elementos, criadas por motivos humanitários, económicos ou regionais, são uma componente essencial do paradigma de globalização em que vivemos, são parte da vida dos estados e, assim, das pessoas. Conceitos como internacionalização e cooperação começaram a desenhar-se com o aparecimento da primeira grande organização internacional do século XX, a Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações. Tanto uma como outra designação são claras na sua interpretação, um encontro entre nações, sem prejuízo de soberania. A Sociedade das Nações foi a primeira grande organização a uma escala verdadeiramente internacional, com países membros oriundos dos cinco continentes.

Idealizada nas Conferências de Paz do pós I Guerra Mundial a Sociedade das Nações entrou em funções em 1920, e ainda que a sua existência se tenha mantido durante a II Guerra e até 1946, quando foi substituída pela Organização das Nações Unidas, delimitamos o presente estudo no ano de 1939 e não 1946 devido à diminuição significativa da acção da Sociedade das Nações, que soçobrou na igual proporção do agravamento dos efeitos da II Guerra nos diferentes países.

A Sociedade das Nações foi tema fértil de estudos durante a sua existência, estes são maioritariamente da autoria de antigos funcionários da SDN (Émile Giraud, em 1951¹; José Caetano Lobo de Ávila Lima em 1927²; ou Renato Almeida em 1938³). As abordagens eram normalmente mais específicas da área do direito ou da economia, frequentemente baseadas na experiência pessoal, na relação com países e nas inúmeras publicações da própria Sociedade (concretizando uma política de auto informação e divulgação, contínua ao longo dos anos de existência, através da Secção de Informação do Secretariado). Logo em 1920, ano inaugural da Sociedade das Nações, foi publicada a obra “The League of Nations Starts. An outline by its organisers”, uma obra que como o próprio título indica foi escrita pelos mesmos que pensaram, planearam e cooperaram na Sociedade das Nações, como Raymond B. Fordick, antigo Secretário Geral Adjunto, George Rublee, delegado do Conselho de transporte marítimo inter aliado, professores universitários de diferentes áreas como a História (J. T. Shotwell), membros de outras organizações como a Organização Internacional do Trabalho (H. B. Butler) ou Comissões já em vigor, como a Comissão das Reparações ou Secções do Secretariado, como a Económica e Financeira (J. A. Salter). A obra reúne os motivos que justificam a necessidade da sua criação, a fundamentação de escolhas, desígnios, desejos e expectativas conscientes. Foi redigida com o objectivo declarado de contribuir para a discussão pública e construtiva de forma a permitir o seu sucesso. Assim como, numa lógica de propaganda e credibilização à partida, caracterizou a dimensão da organização, destacando-a de qualquer outra pelo número de estados membros (dois terços dos governos independentes do mundo), área (mais de metade da área mundial) e população (três quartos da população mundial) que abrange.⁴

No contexto do pós 2ª Guerra Mundial surgem algumas publicações, como “The history of the league of Nations” publicada em 1952 por F. P. Walters, que parece

¹ Emile GIRAUD; *Le Secretariat des institutions internationales*; RCAD; 1951.

² José Caetano Lobo d’Ávila da Silva LIMA; *Da Sociedade das Nações*; J. Rodrigues e Cª; Livraria Editora, Lisboa; 1927

³ Renato ALMEIDA; *A Liga das Nações: Constituição, Estrutura e funcionamento*; Afrânio de Mello Franco (pref.); Editora S.A. A Noite; Rio de Janeiro; 1938

⁴ *The League of Nations Starts, an outline by its organizers*; MacMillan and Co., Limited, St. Martin’s Street; Londres; 1920; p. 6.

ser a primeira história escrita sobre a organização, ou “The international Secretariat. A great experiment in International Administration” (Egon F. Ranshofen-Wertheimer; 1945), esta procurou atravessar todo o período de vida da organização debruçando-se especificamente sobre a acção do Secretariado. Muitas das obras publicadas neste período têm como denominador comum o fracasso da organização e a emergência da II Guerra Mundial, assim como a substituição da acção da Sociedade pela Organização da Nações Unidas⁵.

Só mais tarde, no final dos anos 80, se retoma a análise da Sociedade, a propósito das questões das minorias e conflitos étnicos devido à ampliação do projecto europeu, para o que a Sociedade das Nações era exemplo pela criação dos sistemas de mandatos e protecção de minorias. Ainda na década de 80, mais especificamente em 1983, Martin David Dubin publicou um artigo na revista *International Organization*, sobre a SDN e a ideia de transgovernamentalismo, “The Transgovernmental Processes in the League of Nations”⁶.

Mais recentemente, sob os auspícios da “história transnacional”, voltou-se a investir no desenvolvimento de trabalhos sobre a Sociedade das Nações⁷, organização revolucionária que interveio sobre um vasto leque de questões transnacionais como os refugiados, o jornalismo, o tráfico ou matérias sanitárias. Vários estudos sobre assuntos específicos da SDN permitem-nos hoje conhecer melhor esta instituição, no sentido em que se pode compreender melhor e para além da revisitada referência às questões da paz e da segurança.

⁵ Sobre o fracasso da SDN pode consultar-se Elmer Bendiner, *A Time for Angels: The Tragicomic History of the League of Nations*; Nova Iorque; 1975 e George Scott; *The Rise and Fall of the League of Nations*; Nova Iorque; 1974.

⁶ Martin David DUBIN; “Transgovernmental Processes in the League of Nations”; in *International Organization*; Vol. 37, Nº 3; University of Wisconsin Press; 1983

⁷ Patricia CLAVIN e Jens-Wilhem WESSEL; “Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation” in *Contemporary European History*; 14; Cambridge University Press; Reino Unido; 2005.

Zara STEINER; *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*; Oxford University Press; Oxford; 2005.

Patricia CLAVIN; “Defining Transnationalism” in *Contemporary European History*; 14, 4 (2005); Cambridge University Press; Reino Unido; 2005

Todavia, a produção historiográfica da Sociedade das Nações dá-nos mais indicações sobre as conquistas e derrotas da instituição e menos sobre a sua orgânica e ação interna, principalmente devido à sua variação ao longo dos anos, contudo, essencial para a real avaliação das conquistas e fracassos da organização.

A transnacionalidade que se reconhece à SDN não se esgota nos conteúdos, está presente também na forma, na inovação com que a Sociedade das Nações desenhou um esquema de Comissões, Comitês e outros órgãos, constituídos por técnicos e especialistas nos respectivos domínios, recrutados pela sua competência e não pela sua nacionalidade, em representação dos assuntos e não dos interesses nacionais. As suas características institucionais, principalmente ao nível dos funcionários internacionais são uma das maiores inovações e heranças da Sociedade e, cada vez mais, matéria de estudos.

A ideia generalizada de que a Sociedade das Nações falhou só se pode hoje aceitar quando reduzimos a argumentação ao facto de ter existido uma segunda Guerra Mundial. É inquestionável que a manutenção da paz foi um dos pilares fundadores da Sociedade, o seu Pacto não deixa margem a outra interpretação, contudo, a história da Sociedade das Nações evoluiu à luz e à sombra desse grande objectivo, que não era único e que se foi fazendo acompanhar de outros à medida que a Sociedade evoluiu e o mundo em que actuava também, como causa ou consequência da sua acção. A Organização das Nações Unidas herdou da sua antecessora o hábito da reunião, a presença nas relações internacionais e política externa dos países e mesmo o conhecimento das boas e más práticas, assim como, a experiência dos seus funcionários internacionais. A diferença de nome entre as organizações, nem sequer tão diferente assim, resulta da necessidade de impedir a sua igualdade, a conotação com o fracasso da SDN pôs em causa os métodos, mais que os objectivos, valorizou contudo as conquistas e deu-lhes continuidade. Ainda assim, a Sociedade das Nações apresentou conquistas que se deveram, em grande parte, à consolidada inovadora estrutura processual da própria organização.

Émile Giraud, membro do Secretariado da SDN refere, a propósito da eficácia de uma organização internacional, que a comunidade internacional julgou muito fria e rapidamente a SDN como um falhanço, um insucesso, contudo, se a SDN foi uma associação de governos não pode ser responsável pelas suas ações individuais, mais, “Si les gouvernements qui désiraient le maintien de la paix n’ont pas voulu faire respecter le Pacte de la Société des Nations et intimider ou briser les agresseurs au moyen d’une action collective énergique et courageuse ce n’est pas non plus la faute de l’Institution et de ses principes”⁸.

A definição da ideia de *acção colectiva* que Giraud refere é pressuposto central a qualquer estudo sobre a Sociedade das Nações. Esta organização foi criada para ser uma autoridade internacional promotora da segurança colectiva, composta por estados soberanos, grandes e pequenos, e de uma forma muito óbvia reconhecemos que será tão mais eficaz uma acção colectiva da organização, quantos mais membros representar. E isto pode ser, como veio a confirmar-se, não só condição para o sucesso mas também condição para o fracasso da SDN no que diz respeito ao seu objectivo de manter a paz, dado que os interesses dos grandes estados nem sempre coincidem com a estabilidade global e, portanto, a acção colectiva mantêm-se sempre, mesmo quando os representados por ela são menos, mais pequenos ou menos poderosos, o que condiciona o resultado das acções colectivas da Sociedade, não desprovidas de legitimidade mas sim de eficácia.

Assim, a questão *porque falhou a Sociedade das Nações*, centrando-se na sua acção entre 1933 e 1939, vai sendo substituída pela *o que fez a Sociedade das Nações nos seus 20 anos de vida activa e*, essencialmente, *através de que instrumentos e orgânica o fez*.

O que pretendemos construir com este estudo insere-se nesta última questão, sobre *como o fez*, num sentido muito literal, através de que organismos, com que funcionamento e que protagonistas. Apresentar a orgânica da SDN e a sua evolução ao longo dos seus 20 anos de existência é o primeiro grande objectivo que nos

⁸ Emile GIRAUD; *Le Secretariat des institutions internationales*; RCAD; 1951; p. 380.

orienta. A importância desta questão é fundamentada pela necessidade que existe em compreender o funcionamento de uma instituição antes de avaliar a sua acção, contribuindo para os pressupostos de discussão sobre a eficácia e abrangência da actividade da Sociedade das Nações. Será importante acrescentar ainda um outro argumento que justificaria por si só a existência deste trabalho, trata-se do facto deste ter surgido da necessidade de clarificar o desenho institucional da Sociedade das Nações, antes de avaliar a relação portuguesa com a Sociedade.

Desde a participação nas Conferências de Paz⁹, à proximidade entre o país e as instituições europeias e especificamente a questão da criação de uma Comissão de Estudos para a União Europeia no seio da SDN¹⁰, a relação portuguesa com a SDN foi já referida em vários trabalhos. Para muito autores, a referência à SDN é focada no âmbito dos estudos das relações externa portuguesas e período entre guerras¹¹, sendo o seu funcionamento interno um domínio por aprofundar e, conseqüentemente, a presença portuguesa na Sociedade das Nações em representação dos interesses nacionais, para além de alguns momentos-chave, e a existência de funcionários portugueses nos órgãos mais transnacionais da Sociedade.

Na sua origem, o sentido primeiro desta investigação centrou-se na análise da agenda da Sociedade das Nações e relação com Portugal, com o objectivo de tentar compreender as acções portuguesas face a esta organização, a existência de uma linha orientadora contínua, ou variável, consoante assuntos e regimes políticos seus contemporâneos, assim como os protagonistas e sua relação com o país e a

⁹ Ver Medeiros Ferreira FERREIRA; *Portugal na Conferência da Paz*; Quertal; Lisboa; 1992.

¹⁰ Ver António Martins da SILVA; *Portugal e a Europa, distanciamento e reencontro. A ideia de Europa e a integração europeia: ecos, reacções e posicionamentos (1830-2005)*; Viseu; Palimages Editores; 2005; e RIBEIRO, Maria Manuela Tavares; "A Europa dos Intelectuais nos alvares do século XX", in *Revista de estudos do século XX*, nº 2, Coimbra, CEIS 20, pp. 109-133; 2002.

e Cristina PACHECO; *Portugal na Sociedade das Nações, 1919-1930*, Tese de Mestrado; Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa; 1999.

¹¹ Osório ANDRADE; *Os fundamentos da Neutralidade Portuguesa*, prefácio de Manuel Lamúrias; Lisboa, Bertrand; Porto; sem data;

Franco NOGUEIRA; *As crises e os Homens*; 2ª ed; Civilização; Porto; 2000;

e Salazar I – *A Mocidade e os Princípios (1889-1928)*; Atlântida Editora; Coimbra; 1977;

e Salazar II – *Os Tempos Áureos (1928-1936)*; Atlântida Editora; Coimbra; 1977.

instituição, com especial destaque para o momento em que foi proposta a Comissão de Estudos da União Europeia. Contudo, a primeira dificuldade com que nos deparámos passou a ser a questão central do presente trabalho. A orgânica não era clara, principalmente ao nível das competências dos seus diferentes órgãos (Conselho, Assembleia e Secretariado, principalmente), tal como a sua dinâmica ao longo dos anos em que vigorou, assistindo-se a algumas variações, até nas próprias fontes, publicações da Sociedade das Nações e documentos produzidos pelo Secretariado (Secção de Informação), órgão que desenvolveu a empreitada da produção de documentos, sempre em língua inglesa e francesa, as duas línguas oficiais da organização.

A complexidade do organograma da Sociedade das Nações, principalmente pela sua dimensão e hierarquias nem sempre claras, mudanças e adaptações consoante as necessidades e questões mundiais que surgissem, umas mais pontuais que outras, é a primeira dificuldade na análise da própria agenda da organização. Vários são os motivos desta situação, um deles prende-se com o facto da orgânica da Sociedade contemplar órgãos de carácter auxiliar, político, administrativo e autónomo, cujo raio de acção por vezes se sobrepõe e que muitas vezes mostra a necessidade de criar novas sub organizações sob a alçada da Sociedade nas Nações, como foi o caso da Organização Internacional do Trabalho, criada em 1919, a Organização de Comunicação e Trânsito, a Organização de Saúde e a Organização Económica e Financeira, planeadas e já com trabalho realizado em 1920 ou a Comissão de Estudos para a União Europeia, em 1930. Outro motivo está relacionado com a dinâmica também existente na lista de países membros que, se numa primeira fase vai engrossando para lá dos 42 estados-membros originais, rapidamente começa a sofrer perdas (a primeira em 1925 com a retirada da Costa Rica), ainda assim, desde 1921 a 1940 o número de Estados membros variou dentro da casa dos cinquenta países, havendo um bom equilíbrio entre o número de saídas e adesões, não se

valorizando nesta contabilização o seu peso, isto é, o facto de estarmos a falar de grandes ou pequenos países¹².

O presente trabalho encontra-se dividido em três capítulos, os dois primeiros de cariz qualitativo, de apresentação e caracterização da orgânica da Sociedade das nações e o estudo de caso da estrutura portuguesa na relação com a organização e um terceiro capítulo dedicado à ideia de transnacionalismo e funcionalismo internacional, através do estudo do Secretariado da SDN, contribuindo para a discussão do âmbito e limites da utilização do conceito de transnacionalismo, através do exemplo português.

Para a construção do desenho institucional da Sociedade das Nações e da relação portuguesa com a mesma, assim como para a caracterização de alguns protagonistas, usamos as fontes arquivísticas sobre a Sociedade das Nações, Processos Individuais e Anuários do *Arquivo Histórico-Diplomático dos Negócios Estrangeiros* para o período em causa. O conjunto de documentos, espalhados por diferentes referências sobre a Sociedade das Nações traduz-se, principalmente, em correspondência entre Lisboa e Genebra, comunicações e publicações da Sociedade das Nações, como Listas de Funcionários, Agenda ou Relatórios de sessões da Assembleia, Conselho ou outros encontros de relevo.

Para além das motivações, criação e objetivos da organização, largamente analisados, interessa-nos, para este estudo, compreender a metodologia da organização. No primeiro capítulo, “A Orgânica da Sociedade das Nações, órgãos,

¹² Sobre a temática dos Pequenos Países no contexto da Sociedade das Nações ver: Antoine FLEURY; *Les Petits Etats dans la politique européenne aux XIX^e et XX^e siècles*; 2000 ; in Michel DUMOULIN et Geneviève DUCHENNE (dir.); *Les petits États et la construction européenne. Actes de la VII^e Chaire Glaverbert d'études européennes 2001-2002* ; vol. 2 ; Bruxelles, Peter Lang, pp. 15-46 ; Hein A.M. KLEMMANN; *Small European and their Quest of Markets, 1918-1939*; Paper on Session 20,- 13th Congress of The International Economic History Association; Buenos Aires; 2002. Olle KRANTZ; *Small European Countries in International Organizations: A perspective of the Small-State Question*; Paper on Session 20, - 13th Congress of The International Economic History Association, Buenos Aires; 2002; Timo MILLYNTAUS and, Heim A.M. KLEMMANN; *Conciliators and lonely Riders. Small Countries, Economic Interests and International Organizations*; Paper on Session 20,- 13th Congress of The International Economic History Association , Buenos Aires; 2002.

métodos e instrumentos” apreciaremos como é constituída, como evolui essa composição e quais as competências inerentes e transferidas de cada um dos órgãos referidos, recorrendo, pontualmente, a situações concretas que o permitam ilustrar de forma mais clara. Para tal usaremos dois momentos de referência, partindo da análise do Pacto, de 1919, e do que este definiu como pressupostos de funcionamento e relação entre os órgãos; fixamos nova data em 1930, com o objectivo de avaliar a organização nesse momento, o cumprimento e emendas, ou tentativas de emenda ao Pacto, a composição e evolução dos órgãos e a representação portuguesa envolvida; fixamos nova data em 1938, com o mesmo objectivo. A definição destas datas permite apresentar a informação de forma mais objectiva e metódica, dado que nem sempre será possível identificar o momento exacto da criação ou extinção de determinada estrutura da organização.

No segundo capítulo do presente trabalho, “A orgânica da presença portuguesa na Sociedade das Nações e o seu espaço institucional no quadro do MNE” apresentar-se-á o quadro orgânico português do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros na relação com a Organização e suas integrantes, como evoluiu no contexto político português, ilustrando com exemplos das características de portugueses presentes nos diferentes órgãos da instituição, qual o seu poder, autonomia, ação e relação com o país e com os variados órgãos. Para estes objectivos foi essencial o acesso a documentos publicados pela própria Sociedade como referido mas também à correspondência, classificada como confidencial ou não, entre os serviços ministeriais em Portugal e as delegações, embaixadas, representantes, técnicos ou outros portugueses na ou sobre a Sociedade, assim como os diferentes volumes do Anuário Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Num terceiro e último capítulo, “Transnacionalismo e internacionalismo na SDN, o Secretariado e os funcionários internacionais portugueses”, iremos debruçar-nos sobre os conceitos de internacionalismo, transnacionalismo e funcionário internacional. O Secretariado da Sociedade das Nações e alguns domínios de alguns órgãos auxiliares que apresentaremos constituem a face mais transnacional da Sociedade. Tentaremos contribuir para a avaliação, com base na caracterização

inicial, da importância efectiva deste órgão para a acção da Sociedade, desde a sua origem à herança que deixa à Organização das Nações Unidas, apesar de ser sempre considerado um órgão subordinado. O que é um funcionário internacional, no âmbito da acção do Secretariado, quem são os funcionários internacionais portugueses e como chegam ao desempenho desse cargo são as principais questões a que queremos dar resposta. Será possível perceber se são verdadeiramente alheios os interesses nacionais a estes funcionários e o que os distingue dos delegados escolhidos para a representação do país noutros órgãos são questões que encontrarão contributos de resposta neste capítulo.

1. A Orgânica da Sociedade das Nações, órgãos, métodos e instrumentos

1.1. A Sociedade das Nações do Pacto, o estabelecimento das condições de acção

Partindo da aprovação do Pacto, que institui o início da actividade da SDN, deixamos declaradamente fora deste trabalho a génese, argumentos, procedimento, presenças e ausências por detrás da criação da SDN. Assim, passamos à análise da sua orgânica, com o objectivo de contribuir para a definição de pressupostos de discussão sobre as conquistas e fracassos da organização.

O Pacto da SDN, assinado em 1919, no contexto do Tratado de Versalhes, é uma das principais fontes de análise da orgânica da instituição e até campo de acção dos seus diferentes órgãos, que só entrará em vigor a dez de janeiro do ano seguinte. O Pacto reserva os seus primeiros artigos para definir membros, condições de acesso e de abandono da organização (anúncio prévio de dois anos). Releve-se a possibilidade de qualquer Estado, domínio ou colónia que se governasse livremente poder tornar-se membro (art.º 1º), com os primeiros a entrar para a lista de estados membros e os restantes a participar com o estatuto de convidados.¹³

Para além dos membros, o Pacto definiu os órgãos de funcionamento da Sociedade, que aqui são objecto específico de estudo. Uma das primeiras evidências presentes é o facto de definir, usando as mesmas palavras, os domínios de intervenção da Assembleia e do Conselho, como veremos, ambos “auxiliados por uma Secretaria permanente” (art.º 2º).

¹³ Ver Anexo 1 – Lista de Países membros da Sociedade das Nações, datas de adesão e retirada e Países com Representação Permanente acreditada.

Quanto à Assembleia, define o Pacto que esta se componha de representantes dos membros da Sociedade, sendo que cada um não poderá dispor de mais de três representantes e um voto.

Relativamente às competências, a Assembleia deve tomar conhecimento de todas as questões que entrem na esfera de atividade da SDN ou que afetem a paz no mundo. Com as mesmas palavras exactamente surge a apresentação das competências do Conselho, a diferença está, segundo o artigo 4º do Pacto, nos membros de que dispõe, um representante por estado membro e um voto. As diferenças não se ficam por aqui, sendo que a principal consiste no facto de o número de membros que compõem este órgão não compreender todos os membros da Sociedade mas apenas aqueles que são considerados as “principais Potências aliadas e associadas” (art.º 4º) e mais quatro outros membros, estes a designar livremente pela Assembleia. Até à primeira decisão da Assembleia, o Pacto formaliza como os segundos os representantes da Bélgica, Brasil, Espanha e Grécia. Quanto às primeiras, o Pacto é omissivo na sua definição e identificação da representação.

No Pacto, que data da assinatura do Tratado de Versalhes, prevê-se a presença dos EUA, não apenas e indirectamente neste artigo que define os membros do Conselho como “principais potências aliadas e associadas”, mas também no seguinte, onde os EUA são identificados como o país cujo presidente convocará a primeira reunião da Assembleia e do Conselho.

Genebra é sede da SDN de acordo com o artigo 7º, onde funcionará a Secretaria Permanente (art.º 6º), o Secretário Geral da Sociedade é designado em anexo ao Pacto, Sir Eric Drummond (posteriormente será nomeado pelo Conselho e aprovado por maioria pela Assembleia). Para além do Secretário Geral a Secretaria funcionará com secretários e demais pessoal necessário. Os secretários e pessoal da Secretaria são nomeados pelo Secretário Geral, com aprovação do Conselho.

É ainda referido no artigo 7º que tanto homens como mulheres podem desempenhar as funções da Sociedade e serviços dela dependentes.

Voltando à Assembleia e ao Conselho, e ao artigo 5º, este refere que as decisões destes órgãos são tomadas por unanimidade dos membros representados na reunião, salvo disposição em contrário no Pacto. E salvam-se efetivamente várias situações, uma delas logo no ponto seguinte, que remete para todas as questões de processo que surjam nas reuniões da Assembleia e do Conselho, incluída a designação de comissões específicas, que são decididas por maioria dos membros representados.

Apresentados os artigos que se referem às competências das três principais instâncias da Sociedade, podemos já concluir da existência de uma aparente igualdade entre Assembleia e Conselho. Igualdade nas competências e condição para a tomada de decisões, aparência no poder de escolha de membros da Sociedade (Conselho nomeia Secretário apenas sujeito a aprovação da maioria na Assembleia e aprova secretários e pessoal da Secretaria, nomeados pelo Secretário Geral). Pode concluir-se assim que o real exercício de poder de escolha relativamente ao Secretariado, pelo menos, é exercido quase em circuito fechado, pelo Conselho (art.º 6º do Pacto).

O facto de todos os países terem assento na Assembleia e disporem do mesmo número de representantes, independentemente da extensão do seu território ou número de habitantes, indicia uma ideia de igualdade. Contudo, haverá certamente desigualdade no poder dos pequenos e grandes estados, principalmente quando se remete para as acções do Conselho, onde estão representados apenas uma pequena parte dos países, e dos grandes. Obviamente que a sua acção não seria exequível com todos os estados representados, ainda assim, as grandes potências estão melhor colocadas ao fazer parte do Conselho, como teremos oportunidade de melhor verificar quando analisarmos mais aprofundadamente as funções dos diferentes órgãos, até em contextos concretos.

O Pacto obviamente não se resume à apresentação e definição de composição e competências dos órgãos da Sociedade, dedica o art.º 8º à questão do desarmamento, o art.º 9º é sobre a acção da Sociedade em caso de agressão e nos seguintes remete para questões relativas a litígios e arbitragem (entre estados membros e entre estes e outros), onde o Conselho surge sempre como o órgão executivo de quaisquer medidas, como se comprova na atribuição ao Conselho, através do art.º 14º da preparação de um projecto de Tribunal Permanente de Justiça Internacional a submeter aos membros da Sociedade. A questão dos mandatos, de grande importância ao longo da vigência da organização, é contemplada a partir do art.º 22º, distinguindo-se graus de desenvolvimento e, em função disso, confiando-se a tutela de territórios a outros Estados.

Relativamente às emendas, segundo o art.º 26º e último do documento, as mesmas têm que ser ratificadas “pelos membros da Sociedade, cujos representantes compõem o Conselho, e pela maioria daqueles cujos representantes formam a Assembleia”, contudo, a liberdade de não aceitar as emendas implica o afastamento da Sociedade.

Também podemos concluir que a ideia de transnacionalismo, ou mesmo internacionalismo, está ausente do Pacto, apesar de ser uma das novidades no contexto das relações e organizações internacionais que a SDN vai apresentar, como vasta bibliografia nos mostra. De facto, as referências do Pacto ao Secretariado, já caracterizado aqui como órgão transnacional, não anunciam a real importância que o mesmo virá a ter ao longo dos anos de vigência da organização e que aqui pretendemos fundamentar.

O que de seguida se impõe é comprovar se os artigos que compõem o Pacto guiaram efectivamente a Sociedade nos seus primeiros anos, que alterações sofreu, como na prática os decisores o aplicaram. No fundo, olhando para trás em 1931, como se caracteriza a evolução da Sociedade, quais os momentos marcantes no que diz respeito ao seu funcionamento, criação de novas organizações e normas.

Os primeiros anos de acção da SDN são de muito trabalho para o Conselho, que reuniu, só em 1920, onze vezes, nos mais diferentes locais¹⁴; o Secretariado era muito embrionário e as Comissões da Assembleia nem estavam formadas, esta só reuniu pela primeira vez em setembro de 1920, altura do ano em que iriam decorrer as Assembleias Gerais da Sociedade anualmente a partir desta data¹⁵.

Sobre o funcionamento da Assembleia e do Conselho diz-nos o Pacto que a sua primeira reunião seria convocada pelos Estados Unidos da América, o que se confirmou apesar desta grande potência não fazer parte da instituição.

Concretizando, facilmente se idealiza mentalmente o organograma da instituição, da qual derivam três órgãos: Assembleia, Conselho e Secretariado, lado a lado, numa relação interdependente, ainda que o Secretariado se distinga como órgão administrativo.

Vejamos de seguida como se complexifica este organograma dez anos após a entrada em vigor da Sociedade, sabendo que o Pacto não foi a única base de fundamentação para a acção dos seus diferentes órgãos. Para além do Pacto foram criados Regulamentos Internos, ou Estatutos, que constituem normas e princípios de acção de alguns órgãos, cuja análise destoaria dos propósitos deste estudo, ainda que seja importante reconhecer a sua existência, assinalada pontualmente e até por alguns autores que citaremos.

Em 1930, e de acordo com a obra *Fins e Organização da Sociedade das Nações* (1931), a orgânica da instituição caracterizava-se pelo organograma que a figura I apresenta. À data da sua publicação, da responsabilidade da própria instituição, através dos serviços respectivos no âmbito do Secretariado, a mesma tinha como intuito servir os educadores e outros que tivessem interesse em compreender e estudar a Organização, caracterizando-a formalmente e ao nível das competências e funções.

¹⁴ Ver Anexo 2 – Sessões do Conselho da Sociedade das Nações entre 1920 e 1939.

¹⁵ Ver Anexo 3 – Sessões da Assembleia Geral da Sociedade das Nações entre 1920 e 1945.

Dix Ans de coopération internationale (1930) é uma obra da SDN publicada em 1930 com o objetivo declarado de contribuir para a consolidação e registo de acção da instituição, permitindo a outros, mais tarde, conhecer a instituição e não pretendeu fazer avaliações ou análises políticas. Como caracterização destes 10 anos é muito útil esta obra, pois nela a SDN apresenta o que reconhece de relevante na sua acção ao descrever o papel dos seus órgãos, caracterizar o peso destes em situações concretas e induzir a expectativa de futuras alterações.

Para além da análise dos três órgãos centrais da Sociedade das Nações, cuja evolução desde a sua definição no Pacto ao final da década de 30 nos prenderá de seguida, não devemos passar em revista este período e a vida institucional da organização sem referir questões mais transversais, como alterações ao Pacto ou presença em Conferências Internacionais, que servem também de contextualização e fundamentação da existência da instituição dez anos após a sua criação.

À data da criação da Sociedade os países tinham bem presente o impacto da guerra e que, 10 anos depois, “le règlement de la paix était loin d’être termine; des problèmes considérables d’ordre politique, financier ou économique restaient à résoudre”¹⁶. Reconhecendo-se que a obra ainda não está concluída, reveste-se a afirmação de uma espécie de fundamentação justificativa da necessidade de continuidade.

O trabalho feito no âmbito de um dos dois grandes objectivos da Sociedade, a cooperação, caracteriza-se pela acção das diferentes comissões e comités, no âmbito das Assembleias, reuniões do Conselho e Conferências Internacionais¹⁷ que passam a ser convocadas ou a ter sempre como interveniente a Sociedade das Nações, como a Conferência Financeira de Bruxelas (1920)¹⁸, Conferência de

¹⁶ Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantiere; Dijon; 1930; p. 1.

¹⁷ Consultar site: <http://www.indiana.edu/~league/conferencedata.htm> para acesso a lista completa das Conferências Internacionais com informação de título, data, local e sumário.

¹⁸ A Conferência Financeira de Bruxelas, de 1920, foi a primeira Conferência Internacional do pós-guerra, promovida pela Sociedade das Nações.

Barcelona (1921)¹⁹ e a Conferência para a repressão de maus tratos à mulher e crianças (1921). No que concerne a outro grande objectivo da instituição, a manutenção da paz e prevenção da Guerra, o destaque vai para os Acordos de Locarno, de 1925, concluídos sob os auspícios da SDN e dela dependente a sua aplicação²⁰, concretizando um dos grandes princípios do Pacto.

O acontecimento que melhor resume o trabalho feito ao nível da manutenção da paz e prevenção da guerra, resolução de conflitos localizados e redução do armamento e questões de fronteiras é “un des événements les plus importants de l’histoire de la Société des Nations à ce jour: l’entrée de l’Allemagne dans la Société”²¹, o que irá acontecer em 1926.

A própria concretização da criação do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, tão almejado, caracteriza a importância da acção da Sociedade nestes 10 anos, assim como o facto de, à medida que os anos foram passando, os órgãos da SDN e as suas mais diversas acções, de influência mundial, terem contado com a, também cada vez maior, presença de Ministros dos Negócios Estrangeiros e chefes de governo dos países membros e até não membros, o que demonstra a importância que lhe era reconhecida, o seu raio de acção e, assim, a vontade de participar de uns, ou apenas a de não querer ficar de fora, de outros. Mesmo os estados não membros estão presentes em muitas acções da Sociedade, sendo os Estados Unidos da América o país de presença mais assídua, não fosse uma grande potência com interesses muito abrangentes.

Relativamente a alterações ao Pacto, previstas no mesmo, houve tentativa de alteração aos artigos 11º e 16º, sobre situações de guerra ou ameaças de guerra e procedimentos da SDN, contudo não entrou em vigor a alteração ao primeiro artigo referido por falta de ratificação por todos os estados, e o segundo por falta de

¹⁹ *First General Conference on Communications and Transit*

²⁰ Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantieri; Dijon; 1930; p.7.

²¹ *Idem.*

unanimidade, assim, o Pacto é em 1930 o que era em 1920.²² Em 1929, no âmbito da X Assembleia, houve uma proposta de alteração dos artigos 12º, 13º e 15º, pela Inglaterra, no seguimento da adesão dos membros da Sociedade ao Pacto de Paris (1925) de renúncia à Guerra. Neste caso a proposta passava por retirar ao artigo 12º, sobre o limite de três meses após a sentença dos árbitros para recorrer à guerra, ficando apenas referido que em nenhum caso se recorreria à guerra. Concluindo, entre 1920 e 1931 “foram votadas e ratificadas cinco emendas ao Pacto”²³.

Em suma, a Sociedade das Nações pode caracterizar-se como uma instituição composta por 4 tipos de órgãos diferentes, os políticos: Assembleia e Conselho; o Administrativo: Secretariado, mais ou menos fixo em lógica de funcionamento e raio de acção; órgãos auxiliares; de carácter autónomo: o Tribunal Permanente de Justiça Internacional e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e ainda Institutos e Gabinetes Internacionais. A OIT, composta por diversos Comitês e Comissões, foi criada através da parte XIII do Tratado de Versalhes, apesar de trabalhar em estreita relação com a Sociedade das Nações, a forma como foi criada deixa clara a sua independência face à mesma. O Tribunal Permanente de Justiça Internacional, cuja criação estava prevista no Pacto, a 16 de junho de 1920 viu reunida uma comissão encarregue da sua criação, o desenho dos seus estatutos foi aprovado pela Assembleia em Dezembro, entrando em funcionamento a 2 de setembro de 1921, os seus estatutos foram revistos em 1929.

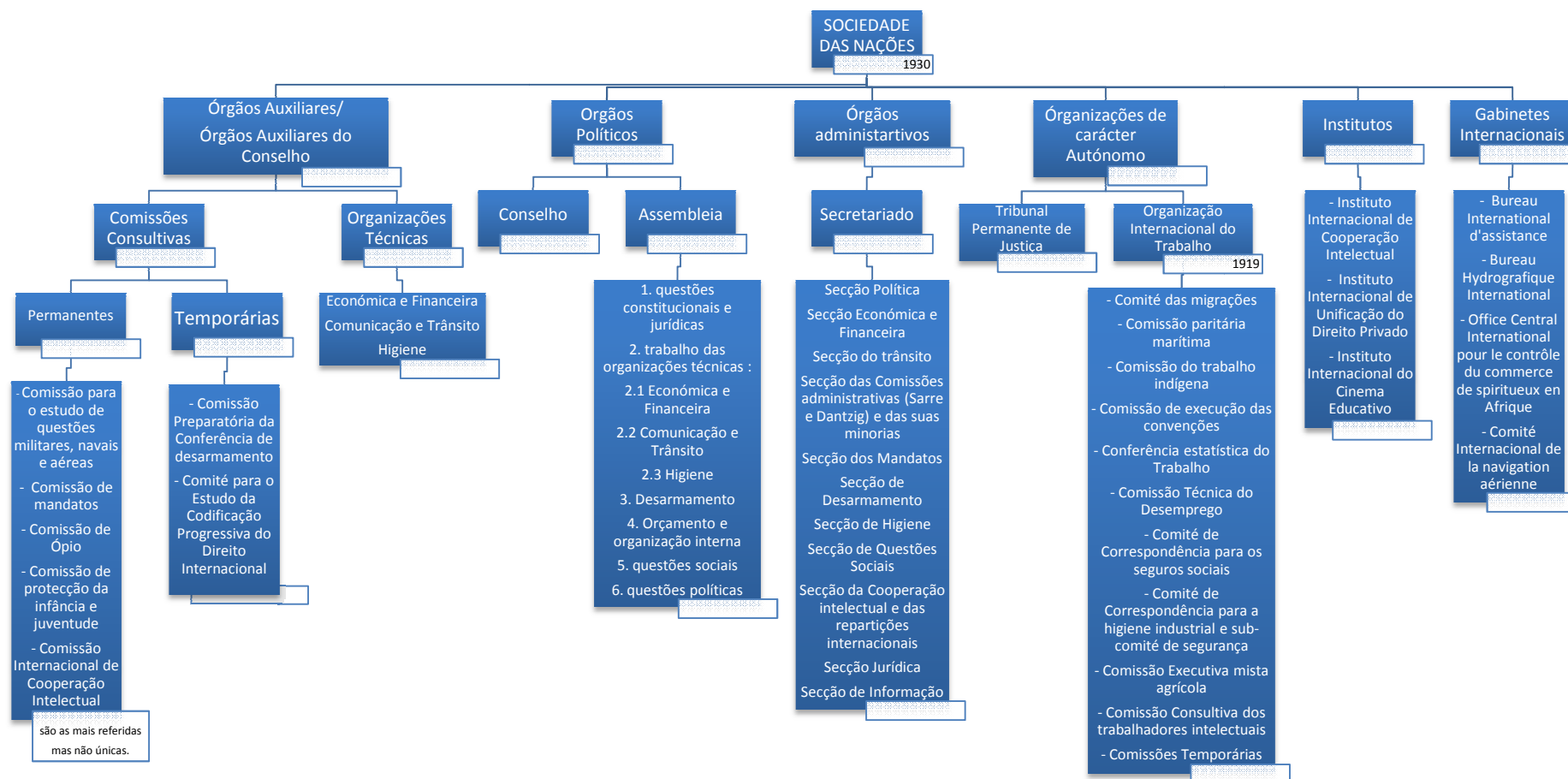
1.2. A arquitectura da Sociedade das Nações na década do pós-guerra, 1920 a 1930.

Centremo-nos, então, na análise do funcionamento dos órgãos políticos e administrativos da Sociedade em 1931, os mesmos três que o Pacto já havia definido: Conselho, Assembleia e Secretariado.

²² Idem; página 14.

²³ Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; *Fins e organização da Sociedade das Nações*; Imprensa Nacional; Lisboa; 1931; p. 26.

Figura I - Organograma da Sociedade das Nações em 1930.



Fonte : Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; *Fins e organização da Sociedade das Nações*; Imprensa Nacional; Lisboa; 1931; Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantiere; Dijon; 1930 e Patricia CLAVIN e Jens-Wilhem WESSEL; “Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation” in *Contemporary European History*; 14; Cambridge University Press; Reino Unido; 2005.

Usando a analogia da própria SDN²⁴ pode dizer-se que o Pacto da SDN seria o seu estatuto fundamental, a Assembleia os accionistas, o Conselho seria o conselho de administração e o Secretariado o pessoal (de serviço administrativo); acentuam-se os limites da comparação relacionando a Assembleia ao poder legislativo e o Conselho ao executivo, até mesmo o judicial ao Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Um dos limites desta analogia é precisamente a muitas vezes visível, entre o Conselho e a Assembleia, discussão de temas semelhantes, não havendo uma muito rígida separação de áreas de intervenção e poderes deste dois órgãos políticos da Sociedade.

A Assembleia, tal como previa o tratado, representa a totalidade dos Estados Membros. Até 1931 as alterações aos estados Membros da SDN contemplaram a entrada de Albânia, Áustria, Bulgária, Costa Rica, Finlândia, Luxemburgo (1920), Estónia, Letónia, Lituânia (1921), Hungria (1922), Etiópia, Irlanda (1923), República Dominicana (1924), Alemanha (1926) e México (1931) e a saída da Costa Rica (1925) e Brasil (1926).

A Assembleia pressupõe a garantia da soberania, sendo essencialmente utilizada a regra da unanimidade, tal como se reconhece desde o Pacto, sempre numa lógica de harmonizar, discutir e encontrar consensos e não de imposição. Muitas vezes, por não haver unanimidade, foram publicadas apenas “recomendações”.

Trata-se do órgão cujas atividades a opinião pública seguiu com mais atenção: “mais de quatrocentos [jornalistas], que recebem todas as facilidades de informação”²⁵, concretizando a orientação política da Sociedade, no sentido de estimular a presença da imprensa. A forte presença de assuntos da Sociedade na imprensa portuguesa foi uma realidade, independentemente das posições que mobilizou.²⁶

²⁴ Idem; p. 21.

²⁵ Idem; p. 28.

²⁶ Consultar os estudos de António Cordeiro Lopes; “A União Federal Europeia na Imprensa Portuguesa (1929-1930)”; in *O Federalismo Europeu, História, Política e utopia*; Edições Colibri, Lisboa; 2001; e António Martins da Silva *Portugal e a Europa : distanciamento e reencontro : a ideia de Europa e a integração europeia : ecos, reacções e posicionamentos (1830-2005)*; Palimage Editores; Coimbra; 2005.

Este órgão é aquilo que se pode, sem grandes limitações, definir como uma instituição vanguardista para a sua época pela composição e poderes aparentemente semelhantes dos países, apesar das suas diferenças, assim como pela necessidade de unanimidade. Contudo, também pode classificar-se de limitada, pelo aproveitamento deste palco tanto pelos pessimistas como pelos seus defensores, assim como pela inércia que consentia graças à regra de unanimidade, que fez com que muitas vezes não fosse possível avançar, facto a que o princípio da unanimidade não era alheio.

Relativamente ao funcionamento dos órgãos da Sociedade, a Assembleia continuou a funcionar da forma prevista no Pacto, com todos os membros representados por 3 delegados (escolhidos pelos governos), com direito a um voto, em reuniões anuais, normalmente em Setembro. Em 1926 foi realizada uma sessão extraordinária (em Maio), como o Pacto previa, neste caso para apreciar o pedido de adesão à instituição apresentado pela Alemanha. À excepção desta, todas as restantes Assembleias deste período, doze, (1920-1931) decorreram entre os meses de Setembro e Outubro, durante cerca de um mês.

Para além dos membros, a Assembleia era composta por uma mesa para a qual era eleito em cada sessão um presidente e seis vice-presidentes, que juntamente com os presidentes das grandes comissões internas dirigiam os trabalhos plenários.

As atribuições da Assembleia prendiam-se com todas as questões que entrassem na esfera de actividade da SDN ou que afectassem a paz no mundo, à semelhança do Conselho. Em colaboração com este participava na eleição dos juizes do Tribunal Permanente de Justiça Internacional. As suas atribuições especiais, ou específicas, passavam pelo controlo do orçamento, admissão de novos membros, emendas ao Pacto (por maioria) e eleição dos membros não permanentes do Conselho.

Ambos caracterizam principalmente o contexto de criação de uma União Federal Europeia proposta por Aristides Briand, apresentada na X Assembleia Geral da SDN e que levou, em 1930, à criação de uma Comissão de Estudos sobre a União Europeia.

Relativamente ao seu funcionamento, anualmente a Assembleia revia toda a obra desenvolvida pela Sociedade desde a última vez que reunira e preparava os trabalhos de ano seguinte. A “ordre du jour” de cada reunião continha um “rapport” sobre a obra concretizada desde a última Assembleia, sobre o trabalho do Secretariado e sobre as acções tomadas por indicação da Assembleia. Seguiam-se todas as questões inscritas previstas na sessão anterior, as questões sugeridas pelo Conselho, pelos membros e as questões de orçamento.

Os trabalhos iniciavam-se com a discussão do “rapport” sobre a actividade do Conselho e as acções de concretização das decisões da Assembleia. Esta discussão geral era seguida pela distribuição das questões a examinar por seis Comissões: das questões constitucionais e jurídicas; dos trabalhos das organizações técnicas (Económica e Financeira, Comunicação e Trânsito e Higiene); do desarmamento; do orçamento e questões de administração interna; das questões sociais e, finalmente, das questões políticas. Estas Comissões analisavam os relatórios apresentados à Assembleia pelos diferentes órgãos (por exemplo, pelas secções do Secretariado ou Órgãos auxiliares) e definiam recomendações finais a apresentar à Assembleia.

Os relatórios do Conselho e do Secretariado já referidos eram enviados às Comissões que apresentavam as suas conclusões à Assembleia através de um relator. A Assembleia recebia, discutia ou não as mesmas e aprovava ou rejeitava. Todas as publicações existiam nas duas línguas oficiais da Sociedade das Nações, inglês e francês.

A estabilidade na orgânica e dinâmica da Assembleia não é seguida pelo Conselho. Este órgão mudou bastante em dez anos, a começar pela sua composição: dos cinco membros permanentes previstos no Pacto, dado que os EUA não entraram na organização, só permaneceram quatro (França, Grã-Bretanha, Itália e Japão); quanto aos membros não permanentes, quatro na origem (Bélgica, Espanha, Brasil e Grécia), à data de 1930 já contabilizavam nove (Guatemala, Irlanda, Noruega, Pérsia/Iráo, Peru, Polónia, Espanha, Venezuela e Jugoslávia). O Pacto previa o aumento destes membros, permanentes e não permanentes, com unanimidade do

Conselho e maioria da Assembleia e isso aconteceu em vários momentos mas o principal alargamento foi em 1926, aquando da entrada da Alemanha para a SDN, sendo que a mesma também ocupou um lugar de relevo no Conselho, como membro permanente. Logo em 1922 o número de membros não permanentes do Conselho aumentou de 4 para 6 e em 1926 chegou aos 9 como vimos. Ainda assim, até 1930, Portugal nunca ocupou um lugar nas 61 sessões em que o Conselho da Sociedade das Nações reuniu. Ainda que Portugal já o tivesse tentado, a sua pretensão nunca foi concretizada. Aliás, em 14 de setembro de 1929, Augusto de Vasconcelos, de Genebra, escreve ao Ministro dos Negócios Estrangeiros (Jaime da Fonseca Monteiro) uma carta “Confidencial”²⁷, onde se reporta a uma reunião com o ministro dos Negócios Estrangeiros da Grã-Bretanha, Henderson, que o teria recebido na véspera e onde, entre outros assuntos, como a questão do empréstimo externo português, o delegado português à Assembleia da SDN referiu que Portugal era o único país de entre os que participaram na guerra ao lado dos Aliados, que ainda não tivera lugar no Conselho da Sociedade das Nações, acrescentando que sempre que Portugal apresentou candidatura o governo inglês nunca patrocinou a mesma.

Voltando à composição do Conselho, na Assembleia de 1926 não foi apenas o número que se alterou, mas também a forma de eleição, duração de mandato e reeleição dos membros. A Assembleia passou a eleger, em cada reunião ordinária, para um mandato de três anos no Conselho, três membros não permanentes que entravam imediatamente em funções. Um membro que saía do Conselho não podia ser reeleito nos três anos seguintes, a não ser que uma maioria de dois terços da Assembleia o reelegesse e, mesmo assim, não devia haver no Conselho mais de três membros nestas condições.

O Conselho manteve o número de um representante por cada estado membro. Podiam estar presentes representantes de membros da Sociedade, não membros do Conselho, sempre que sobre os assuntos a analisar houvesse interesse particular.

²⁷ Carta de Augusto de Vasconcelos dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros; 14 de Setembro de 1929; in AHDMNE; 3º Piso; A 67; M 38.

Só desde 1929 o número de reuniões normais foi fixado em quatro por ano (como referido, em 1921 houve 11 reuniões do Conselho, se excluirmos dos cálculos este primeiro ano, naturalmente anormal, de 1921 a 1930 a média de reuniões por ano é de 4,9)²⁸, sendo sempre prevista a necessidade de reuniões extraordinárias, por pedido de um membro ou, em situação urgente, por determinação do Secretário Geral. Ao contrário das sessões da Assembleia cuja duração se aproxima de um mês, as reuniões do Conselho duram, normalmente, cerca de 8 dias, ainda que o seu trabalho não se esgote nas reuniões, podendo prosseguir nos órgãos auxiliares.

O lugar de presidente do Conselho da Sociedade das Nações era rotativo a cada sessão, todos os membros, por ordem alfabética do nome do país, em francês, ocupavam o mesmo. As “séances” eram públicas na sua maioria, podendo existir reuniões privadas ou mesmo secretas, contudo, todos os “procès-verbaux” das deliberações do Conselho eram publicados.

Relativamente às atribuições, tal como já foi referido para a Assembleia, a indicação do Pacto iguala estes dois órgãos ao atribuir a ambos as mesmas competências, nelas cabendo apreciar todas as questões que surgissem na esfera de actividade da instituição e a promoção da manutenção da paz e prevenção da guerra.

Também a este órgão o Pacto atribui funções especiais, como a preparação dum plano de redução de armamento e de controlo do sistema de mandatos e resolução de litígios. Os tratados de paz atribuíram-lhe funções de responsabilidade sobre as minorias, como a Vila livre de Dantzig e o território do Sarre, para além da aprovação das nomeações do pessoal do Secretariado feitas pelo Secretário Geral.

Todos os anos o Conselho elegia, entre os seus membros, relatores para seguir a acção da Sociedade em domínios específicos. Estes relatores actualizavam os colegas dos trabalhos em curso, propunham conferências e consultas necessárias e adoptavam resoluções tendentes à acção dos membros. Em caso de conflito

²⁸ Ver Anexo 2 - Sessões do Conselho da Sociedade das Nações entre 1920 e 1939.

político no seio do Conselho também era nomeado um relator especial que expunha o problema, sugeria soluções e tornava públicas as decisões tomadas em Conselho.

A acção da SDN de uma forma geral e dos órgãos políticos já apresentados, não se esgotava no acima exposto. Existia um prolongamento da acção da organização, para além da actividade promovida pelas reuniões do Conselho e da Assembleia. Aliás, o papel do Conselho e da Assembleia dependia em grande parte da actividade permanente dos chamados Órgãos Auxiliares, que se mantinham activos ao longo do ano. No seu artigo 5º, sobre “questões de processo”, o Pacto refere a possibilidade de “designação das Comissões encarregadas de inquéritos sobre pontos particulares”, no âmbito das funções da Sociedade nas reuniões da Assembleia e do Conselho.

Os referidos organismos auxiliares deviam ser, antes de mais, definidos como isso mesmo, instituições que prestam auxílio, que facilitam e simplificam o trabalho da SDN, contribuindo para a preparação do trabalho de outros órgãos da SDN, como os políticos, decisores. Estes Órgão Auxiliares compunham-se por Organizações Técnicas e Comissões Consultivas, a que se juntavam ainda Institutos e Gabinetes Internacionais.

Apresentaremos estes Órgãos Auxiliares sem aspirar a uma exposição exaustiva e provavelmente completamente esclarecedora sobre a acção dos mesmos, mas à sua caracterização genérica, com o fim de evidenciar a importância que compreende o seu trabalho para aos órgãos políticos e administrativo. Começamos pelas Organizações Técnicas, são compostas e funcionam à semelhança da própria Sociedade das Nações, isto é, a sua acção é distribuída por uma espécie de Assembleia, a Conferência Geral, uma espécie de Conselho, a Comissão Permanente, e uma espécie de Secretariado, ou melhor, um Secretariado efectivamente composto pela respectiva secção no Secretariado da Sociedade das Nações. Existem à data de 1930 três Organizações Técnicas, cada uma com a composição anteriormente apresentada mas dedicada às suas matérias específicas:

a Organização Económica e Financeira, a Organização das Comunicações e Trânsito e a Organização da Higiene.

Criada em 1920, após a primeira Conferência Financeira Internacional de Bruxelas, a Organização Económica e Financeira dividia-se em duas Comissões, a Comissão Financeira e a Comissão Económica, funcionando separada e independentemente e reunindo quando necessário. Esta Organização era composta não por delegados dos seus respectivos governos, mas sim por técnicos designados pelo Conselho²⁹. Esta é uma característica importante deste órgão, que nos permite perceber também a relação com outros órgãos da SDN e, ao mesmo tempo, que essa relação, da parte desta Organização é, por princípio, isenta de interesses nacionais e subordinada à capacidade de análise exclusivamente técnica no âmbito das assuntos internacionais da mesma. Apenas para que fique clara a abrangência e densidade da acção desta Organização, refira-se que sob a alçada da mesma trabalham variadas comissões e sub-comissões, com tarefas específicas, e preparadas para analisar e estudar questões específicas relacionadas com a recuperação económica do pós-guerra, por exemplo no que diz respeito a empréstimos internacionais. Sem autonomia para fazer aplicar medidas e decisões, os seus estudos e pareceres constituíam a base de trabalho dos órgãos políticos, decisores, Assembleia e Conselho.

Relativamente às duas outras Organizações Técnicas, a Organização das Comunicações e Trânsito e a Organização da Higiene, a sua criação, composição e funcionamento assemelha-se em tudo à Organização Económica e Financeira caracterizada anteriormente, com o objectivo último de servirem de forma permanente e independente a SDN na prossecução do seu objectivo de ser palco da colaboração internacional, nos assuntos respectivos.

As Comissões Consultivas assumiram, do ponto de vista da sua duração, dois tipos: comissões de acção permanente e outras de acção temporária, as primeiras

²⁹ Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; *Fins e organização da Sociedade das Nações*; Imprensa Nacional; Lisboa; 1931; p. 35.

concretizam uma actividade contínua da Sociedade e as segundas foram criadas e extintas de acordo com o surgimento e satisfação de necessidades específicas.

Relativamente aos membros, “Les Comissions consultives, comme les Organizations techniques, se composent tantôt de membres choisis par le Conseil, en quelque sorte à titre prive et en raison de leur capacite personnelle, tantôt de membres officiellement désignés par les gouvernements à titre d’experts”³⁰ (no segundo caso são delegados dos governos nacionais). Parece existir aqui uma contradição, visto que aquando da exposição sobre a Organização Económica e Financeira (Organização Técnica), a mesma era caracterizada como sendo composta por personalidades nomeadas pelo Conselho, em função da sua competência técnica pessoal e não por nacionalidade. Contudo, cremos que não chega a ser uma contradição, dado que na citação anterior não deixa de se salientar que o delegado do país em causa compõe a Comissão, não devido a esse critério mas ao da competência técnica. Será ainda assim, neste contexto, legítimo considerar que em algumas situações concretas esta abertura à presença de delegados, ainda que pelas suas competências técnicas, terá servido interesses nacionais, assim como outros técnicos por representação individual terão contribuído, deliberadamente ou não, para a satisfação de interesses nacionais. Esta ideia poderá ser reforçada aquando da referência ao Secretariado.

No âmbito das Comissões Consultivas Permanentes, ainda que não sejam as únicas, as recorrentemente referenciadas nas fontes utilizadas neste estudo são a Comissão para o estudo de questões militares, navais e aéreas; a Comissão de Mandatos; a Comissão de Ópio; a Comissão de Protecção da Infância e da juventude e a Comissão Internacional de cooperação Intelectual. Ao contrário das Organizações Técnicas, as Consultivas dependem mais directamente da necessidade dos órgãos políticos sobre as matérias, pedindo consultas. As Comissões Consultivas Temporárias mais recorrentemente referenciadas até 1930 são a Comissão Preparatória da Conferência de Desarmamento e o Comité para o estudo

³⁰ Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantiere; Dijon; 1930; p. 24.

da Codificação Progressiva do Direito Internacional. Como o próprio nome sugere e os exemplos comprovam, estamos perante grupos de trabalho com objectivos específicos e delimitados no tempo.

Concluindo, estes órgãos, não será demais sublinhar, têm uma importância fulcral na acção da SDN, pois era no seu trabalho que se baseavam as acções que constituem a vida da SDN, visto realizarem-no de forma contínua ao longo do ano e ao serviço dos órgãos decisores. Mais, este trabalho é realizado, por definição, de forma mais protegida dos interesses nacionais, o que faz destes Órgãos Auxiliares, a par do Secretariado, como veremos de seguida, um braço verdadeiramente transnacional da Sociedade das Nações.

Também o artigo 24º refere que quaisquer repartições ou comissões internacionais entretanto criadas podem colocar-se sob a alçada da SDN, ficando a Sociedade incumbida de, sobre assuntos de interesse internacional reunir informação e prestar assistência. Neste contexto refira-se a existência de 3 Institutos Internacionais entretanto criados: o de Cooperação Intelectual, o de Unificação do Direito Privado e o de Cinema Educativo, institutos de carácter especial, dada a sua acção específica e cuja origem resultou da iniciativa de um ou mais governos.

Antes da criação da SDN existiam organizações que foram então contempladas no artigo referido, com o intuito de colocar sob a alçada da SDN os organismos que se dedicassem a assuntos de interesse internacional, reforçando o seu poder e, consequentemente, o da própria organização. Em 1930 são quatro os Gabinetes Internacionais sob a autoridade da SDN: o *Bureau International d'assistance* (sobre a assistência a população deslocada do seu país); *Bureau hydrographique international* (sobre as condições de navegação), o *Office central international pour le contrôle du commerce des spiritueux en Afrique* e o *Comité international de navigation aérienne*. Em 1928 o Conselho definiu os princípios gerais a verificar para colocar estes Gabinetes Internacionais sob a tutela da SDN, assim como definiu os princípios para a aceitação de novos institutos internacionais no seio da SDN.

Esta referência aos Institutos e Gabinetes Internacionais, nada exaustiva no que concerne às suas funções e raio de acção, serve-nos apenas para evidenciar a dinâmica da organização à medida que a Sociedade evolui, procurando absorver e responder a novos problemas. Alargando o leque de temas de domínio internacional a que se dedica e instituições que acolhe, a Sociedade dilata também a sua influência, afirma-se, torna-se central, nuclear em qualquer discussão. Todas as discussões de temas internacionais são, mais longe ou mais perto, mais directa ou indirectamente, realizadas numa situação de satélite da Sociedade.

O Secretariado é normalmente referido em terceiro lugar entre os três órgãos principais da Sociedade. Contudo, este órgão administrativo não era menos complexo ao nível da sua organização interna. Desde antes da assinatura do Tratado de Versalhes que foram feitos esforços para a definição das normas e funcionamento do Secretariado. No essencial a sua orgânica e funcionamento foram fixados pelas decisões do Comité de Organização, de 1919, depois modelados pelo Relatório de lord Balfour, de 1920, e pelo relatório da Comissão de Inquérito conhecida como “Commission Noblemaire”, aprovado na Assembleia de 1921. Em 1929, com o objectivo de proceder a nova análise e alterações ao funcionamento do Secretariado foi constituído o Comité dos Treze, que apresentou um primeiro relatório em 1930 e uma proposta final no ano seguinte, da autoria do Novo Comité dos Treze, como ficou conhecido. Estas e outras fontes de informação, que reflectem a evolução do funcionamento do Secretariado serão analisadas com maior detalhe no terceiro capítulo.

Apesar das alterações no Secretariado, desde o início, incluiu-se na sua composição um secretário-geral, um vice-secretário/ secretário adjunto e três sub-secretários. Em 1930 o lugar de Secretário Geral continuava a ser ocupado por Eric Drummond (1876-1951), que o exerceu desde que para o mesmo foi nomeado, em anexo ao Pacto de 1919, e o conservaria até 1933. Manteve as competências definidas no Pacto, nomeadamente ao nível da participação na nomeação dos Secretários e funcionários do Secretariado que, lembre-se, necessitava depois da aprovação

pelo Conselho, sempre com uma tónica administrativa, e nunca política, subjacente à sua acção.

Os funcionários do Secretariado eram funcionários internacionais, respondiam perante o Secretário Geral, não recebiam indicações de mais nenhum órgão, muito menos do seu governo, tinham um vasto conjunto de privilégios e imunidades diplomáticas. No terceiro capítulo teremos oportunidade de melhor caracterizar a acção e peso deste órgão na Sociedade, a sua relação com os outros, assim como a presença portuguesa. Contudo, podemos desde já afirmar, pelo que conhecemos do Pacto, que a noção de transnacionalismo, essência do Secretariado, está ausente do mesmo.

Numa organização em constante mudança de agentes/delegados (o que se confirma pela variação de nomes na lista de delegados portugueses às Assembleias do período em análise) e até membros, o Secretariado é o elemento de continuidade e estabilidade da instituição, através da actividade das suas onze secções: secção política, secção económica e financeira, secção do trânsito, secção das comissões administrativas (Sarre e Dantzig) e das minorias, secção dos mandatos, secção do desarmamento, secção da higiene, secção das questões sociais, secção da cooperação intelectual e das repartições internacionais, secção jurídica e secção de informação. Cada uma destas tem o seu chefe de secção e funcionários, exercendo funções através de outros órgãos auxiliares como as Organizações Técnicas, que funcionam com um secretariado. Cada secção era composta por um Director ou Chefe de Secção e funcionários permanentes, temporários e em período probatório.

Concluindo a apresentação do organograma do próprio Secretariado, resta-nos fazer referência aos chamados *Outros Serviços/ Departamentos*, plenos de função verdadeiramente administrativa interna do Secretariado. São eles o Serviço do Tesouro, Serviço de Biblioteca, Serviço de Registo, Serviço de Publicações, Serviço de Traduções, Serviço de digitação ou dactilografia, Serviço de Distribuição de

Documentos e Serviço de *Precis-Writing*, uma espécie de trabalho de realização de excertos/resumos de documentos.

Concluindo, o Secretariado reúne todas as informações necessárias à análise das questões submetidas à SDN. Estuda a imprensa mundial e as opiniões emitidas por outras organizações, é da sua responsabilidade a ideia que o mundo tem da SDN. Recolhe informações e divulga-as, emite comunicados cujo conteúdo posteriormente os jornalistas fazem chegar aos seus países, assim como assegura a ligação entre os estados membros.

Em 1930 o Secretariado continua a ser um órgão de assistência ao Conselho e à Assembleia, tal como faz parte do trabalho das Comissões Consultivas e Organizações Técnicas³¹. Contudo, na realidade, há uma independência deste órgão, que surge paralelamente aos órgãos políticos já caracterizados, Assembleia e Conselho, também em relação aos Auxiliares, visto que não se esgota nos domínios nem nas funções abrangidos por estes e existe neles (o Secretariado de cada uma das Organizações Técnicas consiste na secção do secretariado para o respectivo domínio) mas para além deles [ver Figura I]. Aliás, desde a primeira hora, previa-se que as Organizações Internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho, fossem colocadas sob a alçada do Secretariado, representando assim o domínio mais vasto deste órgão, contudo, depressa a OIT se autonomizou.

No decorrer das sessões do Conselho e da Assembleia, o Secretariado assistia administrativamente e redigia os “procès-verbaux”. Fora delas preparava os trabalhos de reuniões futuras e vigiava a execução das decisões tomadas. Um das suas principais funções era mesmo a de registar e publicar todas as matérias produzidas no âmbito da Sociedade, sempre nas duas línguas oficiais, inglês e francês. No caso de documentos iniciais numa terceira língua, essa versão fazia parte do documento: era um trabalho intenso, por exemplo, a 19 de maio de 1930 contavam-se 2330 tratados ou acordos internacionais registados³². Para além do

³¹ Idem; p. 20.

³² Idem; p. 22.

registo dos Tratados ou acordos, a Secção de Informação publicava outros documentos como os *Rapport*, *Revue*, *Annuaire*, *Memorandum*, pareceres, informação, cartas ou relatórios mais breves.

Os Secretários e pessoal do Secretariado eram distribuídos pelas secções, de acordo com os assuntos a trabalhar e não com a nacionalidade. Tal como os funcionários das Comissões Consultivas e Organizações técnicas, o Secretariado era um elemento que reforçava a Sociedade das Nações como uma organização verdadeiramente internacional e transnacional, graças à presença de funcionários cujo critério de escolha era a competência técnica sobre os assuntos e não o país de origem, havendo a preocupação de evitar o monopólio de pessoal da mesma nacionalidade. Para termos uma ideia da dimensão do *staff* do Secretariado tenhamos presente que, em 1930, o número total de pessoal do Secretariado, secretários e funcionários, rondava os 670, pertencentes a 51 países³³. Teremos oportunidade de ver no capítulo 3 quantos destes eram de nacionalidade portuguesa.

Até 1930 existem publicações várias que nos permitem conhecer a SDN com alguma profundidade, não apenas os documentos de trabalho por si emitidos, como publicações como as que têm vindo a ser recorrentemente citadas. Contudo, para completar ou pelo menos questionar o que até aqui foi apresentado vamos recorrer a uma obra de um português que passou pela instituição, José Caetano Lobo d'Ávila da Silva Lima³⁴, intitulada *Da Sociedade das Nações*, publicada em 1927.

O desenho de organização da instituição apresentado por Ávila Lima é diferente do que temos vindo a caracterizar, contudo, agora que melhor conhecemos a orgânica da instituição, a origem destas diferenças será melhor compreendida. Por exemplo,

³³ Idem; p. 21.

³⁴ LIMA (José Caetano Lobo de Ávila da Silva) – Nasceu em 21 de Dezembro de 1885; doutor em direito; Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário de 1ª classe em Berna, em 25 de Julho de 1933; delegado do Governo Português à 14ª Assembleia da Sociedade das Nações, em 16 de Setembro do mesmo ano; delegado do Governo Português à 15ª Assembleia da Sociedade das Nações, em 8 de Agosto de 1934; Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Roma (Quirinal), em 14 de Janeiro de 1935. *Grã-Cruz da Ordem da Coroa de Itália*. In *Anuário Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1939-1944*; MNE; 1944; p. 96.

o autor distingue os órgãos da SDN entre Órgãos Constitucionais e Órgãos Auxiliares, sendo este último grupo composto por “Repartição ou instituto internacional do Trabalho” e “Instituto de Cooperação Intelectual” e o primeiro pela “Assembleia”, “Conselho”, “Tribunal Permanente de Justiça Internacional” (TPJI) e “Secretariado e Organização Económica e Financeira”. Apesar de identificar estes últimos quatro como os principais órgãos da SDN o autor ressalva que os dois primeiros são os principais, que o Secretariado é um “organismo subalterno com uma função complementar” das da Assembleia e Conselho. Assim como justifica a introdução do TPJI neste grupo, apesar de ter uma acção de colaborador, por tratar-se de uma instituição criada pela SDN e cujos serviços e acção servem as cláusula e intuítos da mesma.

A caracterização do funcionamento da Assembleia e do Conselho não traz, no entanto, diferenças face ao que já se referiu, à excepção da mais detalhada referência às funções do Conselho, que serve para rapidamente concluir da “condição funcional preponderante”³⁵ deste órgão, face à Assembleia.

De acordo com o Pacto, o Conselho tem como funções específicas deliberar acerca do domicílio ou local de funcionamento da Sociedade; preparar os planos de redução do armamento, assim como consentir aumento dos limites de armamento e nomear comissões sobre o assunto; designar a comissão encarregue dos mandatos; intervir activamente na solução de qualquer diferendo internacional não submetido à arbitragem e garantir a execução das decisões arbitrais; promover a irradiação de qualquer membro infractor do Pacto; e, finalmente, vigiar e executar o previsto no artigo 10º, que refere que “Em caso de agressão, ameaça ou perigo de agressão, o Conselho resolverá os meios de assegurar a execução desta [integridade territorial e a independência política presente de todos os Membros da Sociedade] obrigação”.

³⁵ José Caetano Lobo d'Ávila da Silva LIMA; *Da Sociedade das Nações*; J. Rodrigues e Cª; Livraria Editora, Lisboa; 1927; página 69.

Com base nesta revisitação de atribuições, e como referido, pode considerar-se que o Conselho tinha clara preponderância na Sociedade. Uma vez que neste órgão não estavam representados todos os membros, apenas catorze (de entre cinquenta e quatro), em 1930, tal preponderância colocaria em causa os argumentos sobre a igualdade entre pequenos e grande estados que foi, aliás, desde cedo discutida na instituição. A conclusão de que haverá uma superioridade inerente às numerosas e exclusivas funções do Conselho “apresenta-se a muitos e desde a primeira hora da vida constitucional da Sociedade como manifesta e, para alguns, subversiva, enquanto podendo sêr origem de conflictos entre os dois órgãos sociaes e bem assim o triumpho da formula oligarchica sobre o derrancado preconceito do governo pelo maior numero...”³⁶.

Todavia, a ideia de que o Conselho tem uma função de alguma forma mais importante, por ser mais diversificada, específica e exaustiva, não o torna, necessariamente, num órgão mais decisivo. Isto é, voltando ao que são as atribuições mais específicas da Assembleia e à própria lógica de funcionamento da Sociedade, a realidade é que muito do trabalho feito pelo Conselho é revisto e analisado pela Assembleia, onde estão representados todos os membros da Sociedade. O Conselho não toma deliberações definitivas absolutas, e estava previsto o recurso, ordinário ou extraordinário, à Assembleia, onde as matérias eram apreciadas e votadas por todos.

Relativamente ao Secretariado, e em jeito de conclusão, este Órgão estava inscrito no organograma da Sociedade das Nações como Administrativo, Auxiliar ou Complementar, usando-se todas estas designações, entendidas como sinónimos, todavia, “o que não sofre contestação é a vasta e complexa importância do chamado *Secretariado Permanente*, indubitavelmente o primeiro d’entre os órgãos auxiliares ou complementares da machina constitucional da Sociedade e, especialmente, do Conselho”³⁷. Partindo das últimas palavras, não será demais

³⁶ José Caetano Lobo d’Ávila da Silva LIMA; *Da Sociedade das Nações*; J. Rodrigues e C^a; Livraria Editora, Lisboa; 1927; p. 69 e 70.

³⁷ Idem; p. 77.

reforçar que o Secretariado, comum a toda a acção da Sociedade das Nações e, portanto, mais ou menos directamente ligada a uns ou outros órgãos, desempenhava no Conselho uma função mais constante e essencial pois representava o secretariado de cada uma das Organizações Técnicas em funções permanentes.

1.3. A arquitectura da Sociedade das Nações na década do pós-Guerra, 1931 a 1939

Os acontecimentos mundiais da década de 30 preenchem-na de diferenças significativas à anterior e que por si só justificariam criar um novo separador na análise da Sociedade das Nações neste período, no entanto, para além de viver e retratar essas mudanças, nas sua acção e orgânica interna, procuramos perceber também se a Sociedade mudou de dentro para fora ou apenas o inverso, respondendo às circunstâncias externas.

A Sociedade das Nações nasce com o claro intuito de promover a paz, a recuperação da guerra, criando condições para o progresso das nações numa convivência tendencialmente pacífica. A Organização estava a funcionar em pleno com os seus órgãos a desenvolver uma actividade profícua e sem oposições. Em 1930 o seu grande objectivo estava em vias de se concretizar: a Alemanha já havia entrado na SDN; os países estavam a desenvolver a sua recuperação económica. As relações internacionais significativas do final da década de 20 parece não existirem fora da SDN, entre os seus membros e terceiros.

Na Europa destacavam-se as conquistas de Briand e Stressman, especialmente, durante a década de 20, por exemplo com os Acordos de Locarno (1925), que têm a intenção de aproximar os países no que diz respeito à construção e manutenção da paz. Assim como a conclusão do Tratado comercial franco-alemão (1927), o Pacto Briand-Kellog (1928), ou a declaração de Briand sobre uma União Federal Europeia,

de 1929, que está na origem da criação de mais uma Comissão, a Comissão de Estudos para a União Europeia de 1930.

A Sociedade, em alguma medida, beneficia por ser o palco destas discussões. No entanto, em relação, por exemplo, aos Acordos de Locarno, o facto de não se tratar de um acordo colectivo e ser necessário como reforço do Pacto, enfraquece o próprio Pacto, que se mostra assim insuficiente. Há autores, como Steiner, que ainda assim defendem que o sistema de Genebra “was not a substitute for great-power politics... but rather an adjunct to it. It was only a mechanism for conducting multinational diplomacy whose success or failure depended on the willingness of the states, and particularly the most powerful states, to use it”³⁸. Isto é, para Steiner, o fracasso da Sociedade das Nações que se começa a desenhar na década de 30, década do pré-guerra, não se deve apenas aos problemas que advém dos Acordos de Locarno, mas devido a um conjunto de factores como a morte de grandes personalidades conciliadoras e progressistas como Briand, a crise da Machúria e o colapso económico, que colocam em causa a impossibilidade de encontrar soluções para os problemas comuns e fortalecem o aparecimento de nacionalismos, juntamente com insuficiências que a Sociedade já tinha à partida, ainda que não tenham sido na década de 20 condições de fracasso, mas se sentem mais neste contexto, como a ausência dos EUA, a falta de poderes coercivos e a injúria dos Tratados sentida pelos vencidos do primeiro conflito mundial.

Ainda que este não seja o tema essencial deste estudo, rever estes contextos é substancial para compreender as causas e impactos do que a seguir apresentamos como alterações à orgânica da SDN na década de 30. Por exemplo, o aumento progressivo do número de membros não permanentes do Conselho, como resposta às reivindicações de representatividade dos pequenos estados, não constitui uma alteração significativa na acção da Sociedade. Concluindo com as palavras de Pedersen, “Diplomacy requires reliable interlocutors who can speak for their states,

³⁸ Zara STEINER; *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*; Oxford University Press; Oxford; 2005; p. 299.

it requires secrecy; and it requires the hability to make credible treats”³⁹. Quando o clima de cooperação, confiança e abertura começou a ser questionado e a não favorecer os interesses de todos, as condições para a manutenção da segurança colectiva deixaram de funcionar e grandes potências começaram a ausentar-se da SDN, como foi o caso da Alemanha, que anunciou a saída em 1933 e deixou de ser membro efectivo em 1935⁴⁰.

O facto de Steiner referir como condição de sucesso e fracasso da Sociedade a presença ou ausência de grandes personalidades no âmbito da organização, permite-nos reforçar a necessidade de posicionar a tónica do estudo da Sociedade das Nações também nas pessoas, nos seus agentes, não apenas os que representaram os estados mas, principalmente, aqueles que representaram, defenderam a promoveram a ideia, logo, aqueles que trabalharam no âmbito dos organismos permanentes dia a dia, no Secretariado ou Organizações Técnicas, mais ou menos dependentes do Conselho.

Atentemos então nas principais alterações ao organograma da SDN que condicionam a acção da organização na sua segunda década de existência.

De acordo com Renato Almeida (1938)⁴¹ é na década de 30 que se registam as alterações mais significativas ao nível do desenho do organograma da SDN face ao que se apresenta na Figura I. O organograma da SDN em 1938, será desenhado como o que se apresenta na Figura II. De uma forma muito geral as alterações que se reconhecem são o facto de o ramo dos Órgãos Auxiliares serem agora caracterizados a partir de uma lista única, não referindo distinção entre Comissões Consultivas e Organizações Técnicas, ainda que a sua designação se mantenha e se acrescentem novas estruturas, o número de secção do Secretariado aumenta, referindo-se, para além das onze já identificadas, mais três, assim como algumas alterações ao nível da designação. Há também divergência na designação das

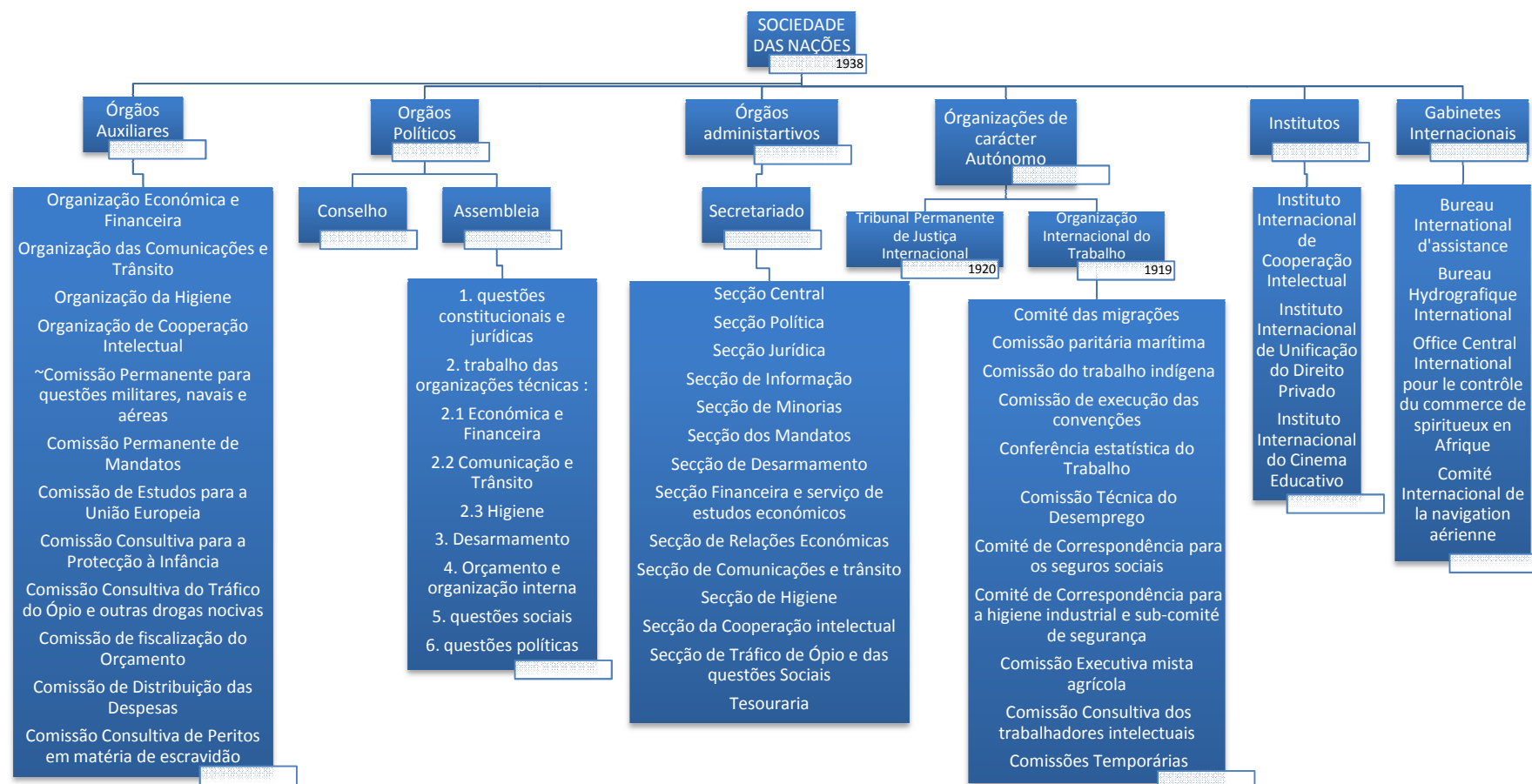
³⁹ Susan PEDERSEN; “Back to the League of Nations”; In *The American Historical Review*; Vol. 112, Nº. 4 (Out., 2007); Oxford University Press, American Historical Association; 2007; p. 1098 e 1099.

⁴⁰ O Pacto previa que após o anúncio da saída a mesma se efectivasse dois anos depois.

⁴¹ Renato ALMEIDA; *A Liga das Nações: Constituição, Estrutura e funcionamento*; Afrânio de Mello Franco (pref.); Editora S.A. A Noite; Rio de Janeiro; 1938.

Comissões da Assembleia, ainda que a área de interesse não pareça sofrer alterações.

Figura II - Organograma da Sociedade das Nações em 1938.



Fonte : Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; *Fins e organização da Sociedade das Nações*; Imprensa Nacional; Lisboa; 1931; Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantiere; Dijon; 1930 e Patricia CLAVIN e Jens-Wilhem WESSEL; "Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation" in *Contemporary European History*; 14; Cambridge University Press; Reino Unido; 2005; Renato ALMEIDA; *A Liga das Nações: Constituição, Estrutura e funcionamento*; Afrânio de Mello Franco (pref.); Editora S.A. A Noite; Rio de Janeiro; 1938.

Renato de Almeida, de nacionalidade brasileira, membro da Sociedade Brasileira de Direito Internacional e da Comissão Brasileira de Cooperação Intelectual, foi também funcionário do Ministério das Relações Exteriores e em 1936, nesse âmbito, colaborador temporário da Sociedade das Nações. Em 1938 publicou a obra “A Sociedade das Nações: Constituição, Estrutura e funcionamento” centrada nas questões de conflitos, desarmamento e acção de segurança da SDN, no âmbito da qual, e em resultado da sua presença na Sociedade, introduz um capítulo, o segundo, sobre os órgãos da Sociedade das Nações, no qual nos baseamos para avaliar a permanência e mudança na orgânica da instituição.

Em 1938 não se constata uma grande mudança em relação ao papel preponderante da Assembleia e do Conselho. A Assembleia continua a ser o espelho da organização, onde os Estados se sentavam lado a lado e com o mesmo poder, independentemente do seu estatuto de grande ou pequeno. Contudo, apesar do seu carácter fundamental pela representatividade, a Assembleia estava limitada em acção pelo Conselho, cujas características de dimensão e frequência o tornavam mais eficaz.

No início da segunda metade da década de 30 o número de delegados por país à Assembleia (Assembleias ordinárias anualmente no mês de setembro) mantinha-se em três, acompanhados por auxiliares como delegados adjuntos, técnicos, assessores, secretários ou tradutores.

Segundo Renato Almeida (1938) os delegados devem manifestar-se em nome dos seus governos, o que na grande maioria dos casos acontece, - aliás, a intervenção e defesa de ideias, pelos delegados, que não representem as intenções e posições dos governos conduziria à ineficácia da própria organização -. Durante a sua presença na instituição o autor confirmou ser esta a forma de conduta utilizada, o que, sem dúvida, revela a importância para os estados da sua representatividade na SDN e, consequentemente, da credibilidade desta. Assim, sendo os delegados veículos do seu governo, seria vantajoso que os mesmos fossem o mais instruídos

e capazes possível, favorecendo o seu governo e a discussão, ou seja, o próprio funcionamento da Assembleia.

Entre 1931 e 1939 houve 13 sessões da Assembleia, o coração da Sociedade das Nações. Ao contrário do que havia acontecido no período anterior houve mais sessões extraordinárias: uma em 1932, sobre o artigo 15º do Pacto, a pedido da China; outra em 1934, com o mesmo motivo e na sequência da Assembleia ordinária anterior; uma última em 1937, com o propósito de considerar o pedido Egípcio de admissão à Sociedade. A 20ª Assembleia Geral da Sociedade das Nações, de 1939, teve a sua conclusão na Assembleia seguinte, em 1946. Nesta sessão concluiu-se a 20ª Assembleia e desenrolou-se a 21ª e última, que marca a extinção da SDN e a criação da Organização das Nações Unidas⁴².

O Conselho da Sociedade das Nações conheceu muitas mudanças formais neste período: a média de reuniões por ano passa para 5,5, variando entre um mínimo de 4 (1932, 1937, 1938, 1939) e 8 (1933, 1936)⁴³. A duração das reuniões prevista era de 8 dias, no entanto, o número variou muito. Foi no número de estados representados neste órgão que constatámos alterações mais significativas e representativas da vida da Sociedade das Nações neste período. Sabemos que em 1930 o número de membros permanentes do Conselho era de 5 e o de não permanentes já tinha chegado aos 9. Nos anos 30 vamos assistir a várias alterações no número de membros permanentes do Conselho. Em 1933 o Japão deixa o lugar no Conselho (em 1935 deixa a Sociedade) e também em 1933 a Alemanha, membro permanente do Conselho desde que foi admitido na Sociedade (em 1926), abandona o seu lugar no Conselho, os três membros restantes, França, Inglaterra e Itália são acompanhados desde 1934 pela URSS que recebe um lugar de membro permanente do Conselho aquando da sua adesão à Sociedade. A última alteração significativa

⁴² Ver Anexo 3 – Sessões da Assembleia Geral da Sociedade das Nações entre 1920 e 1946.

⁴³ Ver Anexo 2 – Sessões do Conselho da Sociedade das Nações entre 1920 e 1939.

acontece em 1937 com a ausência da Itália, sendo nesta data três novamente os membros não permanentes do Conselho.

Tanto o número de membros permanentes como não permanentes podia ser alterado pelo Conselho com aprovação da Assembleia, assim, também a composição do conjunto dos países membros não permanentes foi sofrendo alterações, aumentando, na sequência de reivindicações dos pequenos estados, em nome da igualdade e da democratização deste órgão. Contudo, a diplomacia às claras que vinha a ser construída pela organização tem menos condições de sucesso entre um maior número de estados, e de interesses divergentes, o que significa que, em última análise, este aumento pôs em causa a operacionalidade da Sociedade e encaminhou alguns países para o regresso à diplomacia secreta e à saída da organização⁴⁴. Em 1930 os membros não permanentes eram 9, como vimos, no último ano da sua actividade, 1939, o Conselho contava com 11 membros não permanentes (aprovação temporária de mais dois membros não permanentes data de 1936), e 3 permanentes, apesar de nas duas últimas reuniões só terem estado presentes 11 estados membros no total. Em vários momentos da história deste órgão estiveram presentes estados não membros, convidados por serem parte do litígio em análise, como chegou a acontecer, por exemplo, com os EUA.

Assim, o Conselho começa por ser um órgão onde a relação entre pequenos e grandes estados é claramente desfavorável para os pequenos estados, em menor número que os mais poderosos, que eram simultaneamente membros permanentes. Esta situação alterou-se progressivamente ao longo dos anos, dado que o número de estados não permanentes, os menos influentes e poderosos, foi aumentando, superando mesmo, ainda durante a primeira década de existência da Sociedade, os grandes, permanentes. Em 1939, estes últimos encontram-se numa posição de menor representatividade e influência, até porque, recorde-se, parte das

⁴⁴ Renato ALMEIDA; *A Liga das Nações: Constituição, Estrutura e funcionamento*; Afrânio de Mello Franco (pref.); Editora S.A. A Noite; Rio de Janeiro; 1938; p. 60 e 61.

grande potências mundiais, como o Pacto designava, já não faziam parte da organização. Ou seja, quando os pequenos estados concretizaram a sua reivindicação de maior poder e representatividade já pouco podiam efectivamente fazer através da Sociedade. Para o caso português esta afirmação é facilmente comprovada pela correspondência entre o Ministérios dos Negócios Estrangeiros e a representação em Genebra, como mostraremos no capítulo seguinte quando analisarmos mais em detalhe a presença portuguesa na SDN. Outra conclusão que se pode retirar deste contexto é ainda o facto deste órgão, para além de mais desprovido de poder, se encontrar perante uma situação mais delicada nas relações internacionais, deixando mais expostos os países nele participantes.

Voltando à análise das estruturas formais da Sociedade, parece-nos importante rever o que escreveu Renato Almeida sobre a regra da unanimidade, a propósito das mudanças no funcionamento da Assembleia e do Conselho. Recordemos que o Pacto previa, no funcionamento destes órgãos, a utilização da regra da unanimidade, “salvo disposição expressamente contrária do Pacto” (art.º 5º), e que esta regra seria sempre imediatamente associada a uma ideia de igualdade entre Estados. Almeida destaca a este propósito, como comprovação da importância desta regra que “Com ela, o Brasil vetou, em 1926, o ingresso da Alemanha na Sociedade e retardou a conclusão da obra de Locarno”⁴⁵. No entanto, as excepções à necessidade de unanimidade previstas revelaram-se bastante abrangentes. Já aqui havíamos referido a ressalva prevista no ponto seguinte do Pacto sobre todas as questões de processo que surgissem nas reuniões da Assembleia e do Conselho, incluída a designação de comissões específicas, que eram decididas por maioria dos membros representados, assim como ao longo deste texto se foram reconhecendo outras, consolidemo-las: admissão de novos membros (art.º 1º), aprovação da designação pelo Conselho de novos membros não-permanentes e estabelecimento das regras relativas à eleição do Conselho (art.º 4º), aprovação da nomeação feita pelo Conselho do Secretário Geral (art.º 6º), designação de comissões de inquérito

⁴⁵ Idem; p. 56.

sobre situações particulares (art.º 19º) e eleição para os Juízes do Tribunal Permanente de Justiça Internacional.

O Secretariado Permanente da Sociedade das Nações era presidido pelo Secretário-Geral, sir Eric Drummond, britânico que ocupou o cargo desde a sua nomeação no Pacto até se concretizar a sua saída, em 1933, pedida em 23 de janeiro de 1932. Foi substituído por Joseph Avenol, diplomata francês que ocupava o lugar de Secretário Adjunto, e que se manteve no cargo de Secretário Geral entre 1 de junho de 1933 e 1940. No ano seguinte ao início da guerra, a 31 de Agosto de 1940, Sean Lester, diplomata irlandês e funcionário da SDN desde 1929, ocupou o cargo e manteve o Secretariado activo, apesar de a partir deste período contar com apenas cerca de 100 dos 700 funcionários que chegaram a constituir o corpo internacional da SDN. Deixou o cargo a 18 de Abril de 1946.

Em 1938 o Secretariado conta com mais secções e apresenta algumas mudanças de designação, como vimos, existindo uma clara relação entre estas secções, até as mais recentes, como por exemplo a *Secção de Tráfico de Ópio e das questões sociais* que, como quase todas as outras, tem um Comité ou Comissão correspondente na lista de Órgãos Auxiliares, como é a *Comissão Consultiva de Tráfico de Ópio e outras drogas*, concretizando o exemplo referido. Mantêm-se as funções das Secções, o aumento do seu número tem a ver com o aumento de áreas de intervenção da própria Organização ou da necessidade de criar órgãos específicos para a análise de questões anteriormente previstas mas tratadas de forma menos aprofundada, como a criação da *Secção das Relações Económicas*, para além da *Secção financeira e serviço de estudos económicos*. São exemplo do referido, as questões relacionadas com a droga e todo o tipo de tráfico, daí também as questões relacionadas com a protecção da infância e juventude, cujo surgimento nas Secções do Secretariado é acompanhado pela criação de outros órgãos no âmbito dos Órgãos Auxiliares, atentemos nas alterações neste último domínio.

Uma listagem única de órgãos auxiliares é apresentada, sem distinção entre temporários ou permanentes, técnicos ou consultivos, ainda que pela própria designação dos órgãos percebamos da sua situação de temporários ou permanentes. Às Organizações Económica e Financeira, das Comunicações e Trânsito e da Higiene acrescenta-se a Organização de Cooperação Intelectual. Para além das Organizações podemos encontrar a Comissão Permanente para questões militares, navais e aéreas, Comissão Permanente de mandatos, Comissão Consultiva para a Protecção à Infância, Comissão Consultiva de Tráfico de Ópio e outras drogas, Comissão de Fiscalização do Orçamento, Comissão de distribuição de despesas, Comissão Consultiva de Peritos em matéria de escravidão e, finalmente, a Comissão de Estudos para a União Europeia. Esta última foi um caso claro de uma Comissão criada com carácter temporário, para dar resposta a uma questão específica, mas que se foi tornando permanente, que resultou do Memorandum Briand, apresentado em Setembro de 1929 na 10ª Assembleia Geral da SDN e das respostas dos governos dos Estados membros da organização que datam de 1930. Em 1939 esta Comissão ainda vigorava, de ano para ano, a Assembleia renovava por 12 meses o seu mandato, desde a 12ª Assembleia de 1931, em que é instituída, e prevendo para a sessão ordinária seguinte, 1932, a apresentação de resultados.

A grande alteração que irá sofrer o Secretariado na década em análise baseia-se nas alterações promovidas pelo resultado do trabalho do Comité dos Treze, no seu Relatório de 1930 e do Relatório do Novo Comité dos Treze, do ano seguinte. De forma muito resumida e a explorar no capítulo terceiro, estes relatórios reforçam a ideia de transnacionalismo no Secretariado, aumentando-se o número de determinados cargos, alterando-se normas relacionadas com o estatuto do pessoal, condições e duração de contratos e salários.

À excepção dos casos em que evidenciámos mudanças entre 1938 e 1939, podemos assumir que genericamente a Sociedade era num ano o mesmo que era no outro,

ainda que, com redução clara de actividade em alguns domínios, por motivos da emergência do segundo conflito mundial.

O Secretariado e os seus funcionários, internacionais, não dependentes de obrigações nacionais, constituem o maior domínio da Sociedade das Nações, em dimensão de membros e em domínios, dimensão essa que, ao longo dos anos se vai dilatando. Uma das principais que fica por responder após esta caracterização geral de funções é sobre a sua composição e âmbito transnacional, sobre o que nos debruçaremos no terceiro capítulo, assim como sobre o caso português, os funcionários portugueses no Secretariado. Antes disso, vejamos como a representação governamental portuguesa se insere no desenho da Sociedade das Nações já apresentado, no Conselho e na Assembleia e como se constitui e evolui a orgânica dessa relação portuguesa com a organização ao longo dos seus 20 anos de existência que abrangem diferentes regimes políticos e ideologias no país.

2 - A orgânica da presença portuguesa na Sociedade das Nações e o seu espaço institucional no quadro do MNE

Portugal tornou-se oficialmente membro da SDN a 8 de Abril de 1920, data em que se registou a sua ratificação do Tratado de Versalhes, e participou na Sociedade até à sua transição para a ONU após a II Guerra Mundial, em 1946. Portugal viveu uma relação com a Sociedade das Nações que não se caracterizou durante todo o período com os mesmos adjectivos. A mutabilidade na forma como Portugal olhou para a SDN, assim como a influência da organização na política portuguesa foi evoluindo entre uma postura mais activa e interessada, acolhendo e adaptando certos princípios de administração colonial, por exemplo, a uma postura mais passiva, até de distanciamento ou indiferença por vezes.

O principal objectivo deste capítulo, à semelhança do desenvolvido no anterior, é definir a orgânica da representação portuguesa na SDN, junto dos seus órgãos e no âmbito dos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros em Lisboa. Mais uma vez nos parece essencial partir do desenho institucional, formal, da relação portuguesa com a SDN, para contribuir para a avaliação da participação do país nesta organização e da influência da Sociedade nas políticas portuguesas. A apresentação que se segue irá, secundariamente, contribuir para identificar as personalidades mais influentes e delegados portugueses na SDN nomeados pelo governo; relacionar a alternância da intensidade da acção portuguesa na SDN, junto dos seus variados órgãos, com a realidade política vivida no país; relacionar a presença portuguesa com a de outros pequenos países; destacar alguns momentos marcantes da presença portuguesa na SDN, ou mesmo, avaliar a satisfação das expectativas portuguesas, reconhecendo a importância que a participação na organização teve para Portugal em determinados momentos. A dimensão da

presença portuguesa na Sociedade variou muito ao longo dos anos, é por isso legítimo aspirar a distinguir não só em que momentos foi mais ou menos forte e sob que circunstâncias foi variando, mas também, se variou na dependência de contextos e mudanças internas, no país, ou das próprias orientações da organização.

Relembre-se a distinção já apresentada, e central noutros momentos deste trabalho, entre aqueles que se apresentam na Sociedade, nos seus diferentes órgãos políticos, como delegados, neste caso portugueses, escolhidos pelo governo do país para o representar nas sessões do Conselho e da Assembleia, e aqueles que, apesar na sua nacionalidade, se dedicam à defesa dos interesses da instituição como um todo e não do país (membros do Secretariado). Neste capítulo referimos ainda, e apenas, os representantes do governo, nomeados por este, nas diferentes acções da Sociedade das Nações. Ainda assim, estas diferentes acções não compreendem todas as actividades em que o governo português se fez representar, por dificuldades metodológicas e de tempo, em reunir, consolidar e reproduzir de forma organizada todas as presenças ao longo de todos os anos de vigência da SDN. Assim, encontrar-se-ão referidos os nomes dos representantes portugueses presentes em todas as sessões da Assembleia Geral e do Conselho da SDN, e algumas referências, principalmente após 1928, a presenças em Conferências, Comitês, Comissões ou mesmo institutos ou organismos autónomos, como a OIT, onde Portugal foi várias vezes visado, órgão que, como já vimos, eram parte integrante da estrutura da organização.

Mais uma vez, no seguimento da metodologia já utilizada no primeiro capítulo iremos abarcar os 20 anos de existência prática da SDN (1920-1939), definindo alguns cortes facilitadores da análise. A orgânica portuguesa face à SDN ao longo deste período é o objecto de análise, sobretudo no âmbito das mudanças políticas que varreram Portugal durante os 20 anos referidos, apresentaremos a informação dividindo-a em três momentos, um primeiro desde a origem da SDN a 1926, um segundo até 1933 e um último desde este ano a 1939. A informação apresentada

tem como base a análise da documentação existente no *Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros*, através dos Anuários do MNE, documentação em arquivo como correspondência ou decretos (Leis Orgânicas do MNE e decretos de criação de repartições ou secretarias e nomeações).

Antes da caracterização da organização portuguesa no âmbito da Sociedade das Nações é essencial contextualizar as origens da sua presença na mesma. Para que desta caracterização derivem os contributos para a discussão a que se aspira é essencial perceber o que motivou e como se concretizou a participação portuguesa na organização e com que objectivos, no fundo, qual o papel da organização no contexto das relações externas portuguesas e como evoluiu.

Ao nível das suas relações externas, no início do século XX, Portugal mantinha a tendência das últimas décadas e que se iria acentuar durante esse século, a necessidade de conciliar as relações com a Europa, principalmente com a Inglaterra, como uma força da Península Ibérica, e as ligações históricas às colónias. A SDN foi apenas um dos primeiros capítulos da história das pressões externas que condicionaram, directa e indirectamente, a política portuguesa no que diz respeito aos territórios ultramarinos mas, antes disso, Portugal teve que alinhar, ao lado da Inglaterra e dos Aliados, na I Guerra Mundial.

A participação portuguesa na I Guerra Mundial, origem da presença portuguesa na Sociedade, tem sido explicada por duas teorias. Uma centra-se na questão colonial, mais especificamente, na preservação da manutenção da colónias; a outra na necessidade de assegurar um reconhecido lugar no contexto europeu, que estava em causa devido à ameaça espanhola à República. Nuno Severiano Teixeira acrescenta uma terceira razão condutora da entrada portuguesa na Guerra de 1914-1918, a “questão política interna”, “o deficit de consolidação política e legitimidade nacional do regime republicano”⁴⁶, que visaram superar pela unidade interna contra

⁴⁶ Nuno Severiano TEIXEIRA; “Entre a África e a Europa: A política externa portuguesa 1890-2000”; in *Portugal Contemporâneo*; coord. de António Costa Pinto; Lisboa; Dom Quixote; 2004; p. 99.

um inimigo externo. O resultado explica-se pelo somatório de todos estes factores e a 9 de Março de 1916, declarando guerra à Alemanha, Portugal efectivou a intenção conjunta de preservar a posição colonial portuguesa, afastar o perigo espanhol e afirmar a República.

Mais que os fortes objectivos que motivaram a entrada de Portugal na guerra, aliás, insuficientes face aos meios disponíveis para os concretizar a todos por completo, interessam-nos para esta análise as consequências dessa participação face às aspirações iniciais.

É um facto que Portugal participou na guerra no grupo dos vencedores, o que fez de Portugal um vencedor da I Guerra. Por isso, o país teve o seu lugar nas Conferências de Paz, contexto onde se iria desenhar a Sociedade das Nações, organização a partir desse momento encarregue de discutir questões coloniais, e Portugal quis estar onde a discussão iria decorrer. Não foi infértil esta presença, ainda a SDN não tinha sido constituída e já por conselho de Afonso Costa e Álvaro de Castro, delegados à Conferência de Paz, onde era pouco elogiada a política colonial portuguesa, Portugal decidiu promover a criação de Altos Comissariados para Angola e Moçambique, aplicando uma política de fomento⁴⁷. Podemos afirmar que esta terá sido uma das primeiras grandes influências na política colonial portuguesa da acção da SDN, veremos outras oportunamente.

Para Nuno Severiano Teixeira os objectivos coloniais, financeiros e económicos foram atingidos, a integridade territorial das colónias manteve-se e definiram-se as reparações a pagar pela derrotada e responsabilizada pela guerra, a Alemanha. Contudo, foi precisamente no âmbito político que Portugal não viu as suas aspirações completamente atendidas. No contexto da criação da Sociedade das Nações Portugal não foi tido em consideração na constituição do Comité Executivo da organização, ao contrário de Espanha. Esta situação suscitou reacções da

⁴⁷ Valentim ALEXANDRE; “Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo”; in *Análise Social*; vol. XXVIII (123-124); 1993; p. 1119.

Delegação Portuguesa no âmbito da Conferência de Paz, como a de Afonso Costa, que a 28 de Abril de 1919, declarou que a Delegação se opunha à designação de um país neutral para membro do Conselho Executivo da Sociedade das Nações⁴⁸. A 6 de Maio do mesmo ano Afonso Costa, num protesto contra a forma como Portugal estava a ser tratado, refere “Peço que o meu país, que enviou para França os seus soldados, seja pelo menos tratado como aqueles países que não enviaram para França mais do que os seus caixeiros-viajantes”⁴⁹.

Isto sugere que as aspirações portuguesas na Conferência de Paz passavam não apenas por questões económicas, financeiras e até militares mas também por garantir um lugar de respeito num novo contexto de relações internacionais, em que se substituíram as alianças bilaterais entre países (consideradas causadoras da Guerra) por um sistema multilateral de segurança colectiva, a Sociedade das Nações. José Medeiros Ferreira, ao distinguir a primeira Delegação, liderada por Egas Moniz, da segunda, liderada por Afonso Costa, sublinha a acção deste último na diplomacia pela participação na SDN⁵⁰, o que reforça a ideia de onde queremos partir agora. A participação activa, real, de Portugal na Sociedade das Nações pressupunha mais que a sua presença na lista de países membros, essa participação era considerada condição para a posição de relevo, respeito e reconhecimento da República em 1919. Mais, “a criação da Sociedade das Nações foi entendida pelos responsáveis portugueses como uma novidade institucional favorável ao aumento da liberdade de acção e influência de Portugal no contexto internacional”⁵¹. A verdade é que a Sociedade das Nações também constituiria uma ameaça, ou, pelo menos, uma grande condicionante às políticas coloniais portuguesas, que recorrentemente eram referidas no contexto da organização por motivos menos positivos. Assim, também o reconhecimento que Portugal almejava foi deixando de ser condição para a presença na SDN, principalmente na década de 30, com Salazar,

⁴⁸ José Medeiros FERREIRA; “Um século de problemas. As relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia”; Lisboa; Livros Horizonte; 1989; p. 37.

⁴⁹ Idem; p. 39.

⁵⁰ José Medeiros FERREIRA; *Portugal na Conferência da Paz: Paris, 1919*; Lisboa; Quetzal; 1992; p. 83.

⁵¹ Idem; p. 86.

onde essa presença já não era contributo para a afirmação do país e do regime, interna e externamente.

2.1. A orgânica institucional na relação de Portugal com a SDN, das origens a 1926

Logo após a assinatura do Tratado de Paz, ainda em 1919, Jaime Batalha Reis, delegado plenipotenciário à Conferência de Paz em Paris, e a seguir representante de Portugal na comissão que iria elaborar o Pacto da Sociedade das Nações, lançou as bases para a criação de uma secção que tratasse dos assuntos que se relacionassem com a Sociedade das Nações. No regresso a Portugal criou um Secretariado da Sociedade das Nações e criou a Associação Portuguesa para a Sociedade das Nações, de que viria a ser vice-presidente. A direcção de uma secretaria, provisória, foi atribuída a um funcionário, em 1923, por ordem de Júlio Dantas, Ministro dos Negócios Estrangeiros à data. Um ano depois, 1924, Lago Cerqueira esboçou, com carácter também provisório, uma Chancelaria em Genebra.⁵² Assim, entre 1920 e 1926 a caracterização que as fontes nos permitem fazer constitui a composição da representação portuguesa às Assembleias Gerais, dado que até 1926 Portugal ainda não tinha conseguido um lugar no Conselho e todos os outros domínios de acção, como Conferências ou Comissões, foram excluídos da presente análise, não havendo aliás, para este período, registo nas fontes do *Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros* ou *Biblioteca Nacional* sobre a presença portuguesa nos referidos domínios. Deixamos também de parte, para já, o Secretariado da SDN, sobre o qual nos ocuparemos mais detalhadamente no terceiro capítulo.

⁵² MNE; “Decreto número 12:674 de 6 de Novembro de 1926”, in *Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1926*; 1926; p. 82 e seguintes.

Só em 1926, através do Decreto número 12:674 de 6 de Novembro de 1926⁵³, foi criada uma Secretaria Geral dos Serviços da Sociedade das Nações no âmbito do quadro do Ministério dos Negócios Estrangeiros, contemplado já uma Chancelaria em Genebra, que deixa de ser provisória.

Quadro I – Composição das Delegações Portuguesas às Assembleias Gerais da SDN entre 1920 e 1926.

Sessões da Assembleia Geral	Data	Delegados Portugueses
1ª Assembleia Geral	15/novembro a 18/dezembro de 1920	Afonso Augusto da Costa ⁵⁴ ; Alfredo Freire de Andrade ⁵⁵ ; João Chagas.
2ª Assembleia Geral	5/setembro a 5/outubro de 1921	António Maria Bartolomeu Ferreira (Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Berna); Alfredo Freire de Andrade ; João Carlos de Melo Barreto (Ministro dos Negócios Estrangeiros).
3ª Assembleia Geral	4 a 30/setembro de 1922	António Maria Bartolomeu Ferreira (Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Berna); Teixeira Gomes ; João Chagas.
4ª Assembleia Geral	3 a 29/setembro de 1923	António Maria Bartolomeu Ferreira (Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Berna) – suplente; Alfredo Augusto Freire de Andrade ; Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ⁵⁶ ; João Chagas.
5ª Assembleia Geral	1/setembro a 2/outubro de 1924	António Maria Bartolomeu Ferreira (Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Berna) - suplente; Alfredo Augusto Freire de Andrade ; Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ; João Chagas.
6ª Assembleia Geral	7 a 26/setembro de 1925	António Maria Bartolomeu Ferreira (Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Berna) - suplente; Afonso Augusto da Costa ; Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ; Alfredo Augusto Freire de Andrade ; Rodrigo Y Rodrigues – suplente
Sessão Especial da	8 a 17/março de	Afonso Augusto da Costa ;

⁵³ Idem.

⁵⁴ Afonso Costa já havia sido delegado Português à Conferência de Paz.

⁵⁵ Alfredo Freire de Andrade já havia sido delegado Português à Conferência de Paz.

⁵⁶ Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia já havia sido delegado Português à Conferência de Paz.

Assembleia	1926	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Alfredo Augusto Freire de Andrade.
7ª Assembleia Geral	6 a 25/setembro de 1926	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Alfredo Augusto Freire de Andrade; António Maria de Bettencourt Rodrigues ⁵⁷ (Ministro dos Negócios Estrangeiros); António Maria Bartolomeu Ferreira (Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário em Berna); Rodrigo Y Rodrigues – suplente

Fontes: Para a composição do Quadro I baseamo-nos na informação presente nos documentos do *Arquivo Histórico-Diplomático do MNE* (AHDMNE), como os decretos de nomeação, correspondência e Anuários Histórico-Diplomáticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, informação posteriormente confirmada na consulta do site <http://www.indiana.edu/~league/1thordinaryassemb.htm>, que apresenta, entre outras informações sobre a SDN, a composição dos Assembleias Gerais da organização. Esta confirmação foi de extrema importância dado que, algumas vezes, os decretos de nomeação não coincidem com outros da própria Assembleia em causa, dado que a nomeação era feita com alguma antecedência, podemos assumir que as nomeações nem sempre se concretizavam.

Também o Ministro Plenipotenciário da Legação de Portugal em Berna, antes de se tornar o representante acreditado junto da SDN, tinha responsabilidades na relação com a SDN. Comprova-o o facto de António Maria Bartolomeu Ferreira, que ocupou tal cargo, entre 1921 e 1926, ter sido um dos delegados às Assembleias Gerais da SDN, com excepção apenas de uma, como demonstram os registos das presenças portuguesas nas assembleias, os decretos de nomeação e anuários do MNE (ver Quadro I). De referir ainda que os delegados portugueses presentes nas Assembleias eram nomeados pelo Presidente da República por indicação do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Sobre a composição e trabalho da Secretaria e Chancelaria, de carácter temporário, criadas em 1923 e 1924, podemos encontrar no Anuário do MNE de 1924, no capítulo III “Relação do pessoal da Secretaria e seus respectivos cargos”⁵⁸ apenas o nome de um segundo oficial da Repartição dos Negócios Políticos da Direcção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos, Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida

⁵⁷ António Maria Bartolomeu Ferreira já havia sido delegado Português à Conferência de Paz.

⁵⁸ MNE; *Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1924*; 1924; p. 99.

Calheiros e Menezes que, de acordo com a informação que se segue ao seu nome, serviu neste ano na Secretaria da Sociedade das Nações.

A Secretaria Geral dos Serviços da Sociedade das Nações, de 1926, é a primeira grande construção institucional dedicada à representação e contacto permanente entre Portugal e a Sociedade das Nações, e já da responsabilidade da Ditadura Militar, contudo, resultante de um estudo pedido no ano anterior pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros a Rodrigo Rodrigues, adjunto da Legação Portuguesa em Berna. A fundamentação para a criação desta Secretaria Geral dos Serviços da Sociedade das Nações baseou-se no reconhecimento de que os serviços da SDN se revestiam de grande importância na política internacional, sublinhando que os assuntos de que tratava e mais interessavam ao governo português eram os relacionados com as questões coloniais, acompanhados pelo ministério e delegações e delegados mas sem organização regular. A “mesquinha situação material em que tem vegetado” a presença portuguesa e sua relação com a SDN, comparando com outros países como França, Inglaterra ou Itália, que tinham secções especiais do Secretariado a funcionar nas suas capitais, além dos Secretariados em Genebra foi também argumento fundamental para a criação de uma estrutura mais regular. Segundo o decreto, em 1925, só 12 nações não tinham nenhuma representação efectiva na SDN e, entre elas, estava Portugal, que nem um representante diplomático acreditado junto da SDN tinha.

Assim, perante o decretado em 1926, os serviços relativos às relações entre Portugal e a SDN passaram a ser desempenhados por três órgãos: uma Secretaria Geral, parte do quadro dos funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros; uma Delegação, figura já existente para a representação do governo nas Assembleias Gerais (e sessões do Conselho); e um Ministro Plenipotenciário acreditado junto da SDN - ministro de Portugal em Berna - com Chancelaria instalada em Genebra.

Sobre as funções e competências dos diferentes órgãos o Decreto dá-nos a conhecer que à Secretaria Geral dos Serviços da SDN competia: Centralizar e

ordenar a correspondência, organizar processos e corresponder-se com todas as autoridades e serviços necessários; Preparar os processos que as delegações teriam que tratar nas Assembleias, Conselhos ou Conferências; Corresponder-se com o Ministro junto da SDN informando e fornecendo documentos necessários; Organizar o arquivo, actas, correspondência, publicações, jurisprudência, entre outros; e Estabelecer ligação entre as diferentes comissões e organismos dos ministérios portugueses e a SDN, directamente ou através da Chancelaria portuguesa.

À delegação portuguesa às Assembleias da SDN ou aos Conselhos competia a representação de Portugal nos termos do Pacto, intervindo em todas as questões de interesse mundial ou de especial interesse para o país com o objectivo de assegurar realce, interesse e eficácia na defesa dos direitos dos interesses portugueses. Assim como com outras delegações de outros países.

Relativamente ao Ministro Plenipotenciário refere-se que trabalharia directamente ou por intermédio da Chancelaria com o Conselho ou outros organismos sobre todas as questões de interesse de Portugal, assim como representaria o país nas conferências sempre que para tal recebesse instruções do governo.

A Chancelaria Portuguesa junto da SDN ganhou grande importância como plataforma de comunicação entre o governo e a SDN, competindo-lhe, segundo o decreto: Toda a correspondência entre as representação portuguesa e o MNE; o Expediente e serviços da delegação relativas às Assembleias, Conselhos ou Conferências; Organização de arquivo com documentação para consulta das delegações e Serviço de informação permanente da SDN que pudessem interessar e Propaganda dos serviços prestados em Portugal à causa da SDN.

Relativamente à composição prevista para cada um dos órgãos agora definidos com carácter permanente, o Pessoal da Secretaria Geral dos Serviços da SDN, como vimos, no quadro dos funcionários do MNE, contava com um Secretário Geral

(chefe de Missão de 1ª Classe), um Chefe de Repartição (Chefe de Missão de 2ª Classe), um Secretário (segundo Oficial) e uma Dactilógrafa.

No que diz respeito às delegações portuguesas às Assembleias, estas foram apresentadas como sendo compostas por três delegados efectivos e um adjunto, no Pacto, contudo, as nomeações e registos mostram que nem sempre se cumpriu esta composição, acrescente-se que um dos efectivos era, normalmente, o Secretário geral dos serviços da SDN.

A Chancelaria Portuguesa da SDN, instalada em Genebra, ficou a cargo de um funcionário – Primeiro Secretário de Legação do quadro do MNE - que deveria ser conhecedor dos serviços da SDN. Definiu-se ainda a presença na Chancelaria de um dactilógrafo que soubesse escrever pelo menos em português e francês, que serviria também as delegações.

Concluindo, este decreto veio, por um lado, regular o que já acontecia, por exemplo, com as delegações portuguesas à SDN e, por outro, dar-lhes uma infraestrutura de apoio mais consistente, tornando a Secretaria e a Chancelaria permanentes, centralizando e tornando mais autónomas as questões relativas à SDN, conferindo-lhes, em última análise, mais importância.

Ainda sobre as Delegações às Assembleias, e de acordo com a sua composição para o período de 1920-1926 [ver Quadro I], é legítimo concluir que existiu alguma continuidade e repetição dos delegados às consecutivas Assembleias, ainda assim, esta ideia de garantir estabilidade e continuidade estava também presente no decreto de 1926 que temos vindo a apresentar, referindo que “Sem tolher ao Ministro dos Negócios Estrangeiros toda a iniciativa e liberdade de constituir essa delegação em harmonia com as exigências políticas da ocasião, confere-se-lhe, pela permanência de um dos seus vogais, um elemento de continuidade que permitirá manter todas as relações e ligações, indispensáveis numa Assembleia desta natureza, além de assegurar aos membros renováveis o conhecimento

imprescindível dos serviços desse complicado organismo internacional”⁵⁹. Assim, se até 1926 é visível a continuidade da maioria dos membros que compõem as delegações, poder-se-á aspirar que a partir desta data, essa continuidade seja ainda mais flagrante.

Ainda no Anuário de 1926 podemos encontrar a *Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da Sociedade das Nações*, composta por um Secretário Geral - Augusto César de Vasconcellos Correia, chefe de missão de 1ª classe; um Chefe de Repartição - António Dias e Sousa da Costa Cabral, um chefe de missão de 2ª classe; um Segundo secretário – vago e dois Adidos de legação (em serviço nesta Secretaria) - Narciso Manuel de Sousa Freire Andrade, António Augusto Braga Leite de Faria.⁶⁰

2.2. A orgânica institucional na relação de Portugal com a SDN, de 1927 a 1932

Vejamos então como, durante a Ditadura Militar e após a nova organização promovida pelo Decreto de 1926, e até 1932, se desenhou a representação e relação portuguesa com a SDN, mais uma vez, apenas no que diz respeito às delegações às Assembleias e Chancelaria (externa) e Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN (interna), que o Quadro II sistematiza.

⁵⁹ Idem, p. 83.

⁶⁰ É relevante ainda assinalar, sobre a organização do MNE, mais especificamente sobre o quadro de pessoal, que a 20 de dezembro de 1926 foi assinado o decreto 12:859 que uniformizou a denominação dos funcionários, independentemente de servirem nas legações e consulados ou na Secretaria: Embaixadores, chefes de missão de 1ª e de 2ª classe, primeiros, segundos e terceiros secretários de legação e cônsules de 1ª, 2ª e 3ª classe. Apesar das alterações e esclarecimentos que o decreto refere, a composição da Secretaria Geral dos Serviços da SDN não sofreu qualquer alteração, porque já havia sido criada de acordo com o agora previsto.

Quadro II – Composição das Delegações Portuguesas às Assembleias Gerais da SDN, Chancelaria e Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN entre 1927 e 1932.

Ano	Sessões da Assembleia Geral	Data	Delegados Portugueses	Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN (Repartição dentro da DG dos Negócios Comerciais e Consulares) ⁶¹	Chancelaria Portuguesa junto da SDN (Genebra)
1927	8ª Assembleia Geral	5 a 27/setembro	António Maria Bettencourt Rodrigues (Ministro dos NE); Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ; Alfredo Augusto Freire de Andrade ; António Maria Bartolomeu Ferreira .	<u>Secretário Geral</u> - chefe de missão de 1ª classe – Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ; <u>Chefe de missão de 2ª classe</u> – António Dias e Sousa da Costa Cabral ; <u>segundo secretário de legação</u> – Constantino José dos Santos . em serviço nesta Repartição: <u>adidos extraordinários de legação</u> : Narciso Manuel Freire de Andrade e António Augusto Braga Leite .	<u>Primeiro Secretário de Legação</u> , Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes . <u>Adido Extraordinário</u> , Jorge Baía
				Secretaria Portuguesa da SDN⁶²	
1928 / 1929 ⁶³	9ª Assembleia Geral	3 a 26/setembro de 1928	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ; Alberto de Oliveira ; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia).	<u>Director Geral, Ministro Plenipotenciário de 1ª classe</u> - Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia . REPARTIÇÃO DOS NEGÓCIOS DA SDN: <u>chefe de repartição, Ministro Plenipotenciário de 2ª classe</u> - Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes ; <u>2º Secretário de legação</u> - Constantino José dos Santos ; <u>3º Secretário de legação</u> - António Mª de Sêves de Oliveira . Em serviço nesta Repartição: <u>adido de legação</u> - António Braga Leite de Faria ; <u>Dactilógrafas</u> - Albertina Viana e Mª Emília Seabra de Matos .	Sociedade das Nações, pessoal diplomático, (Residência em Genebra) <u>Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário (Ministro na Suíça e acreditado junto da SDN)</u> - Vasco de Quevedo ; <u>1º secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa</u> - Alexandre Magno Ferraz de Andrade ; <u>Adido de legação</u> - Jorge Baía .
	10ª Assembleia Geral	2 a 25/setembro de 1929	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia ; Vasco de Quevedo ; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia).		

⁶¹ De acordo com o Decreto 12:674 de 6 de Novembro de 1926.

⁶² De acordo com o Decreto 16:822 de 2 de Maio de 1929.

⁶³ Apesar do Decreto promover mudanças a partir apenas de 1929, o facto de o Anuário reunir os anos de 1928 e 1929 torna impossível ter acesso à composição da Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN (ainda como Repartição dentro da DG dos Negócios Comerciais e Consulares) para 1928, podendo apenas assumir, pela constância de certos nomes em 1929, que não seria muito diferente do apresentado no quadro 3 para 1927.

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

1930	11ª Assembleia Geral	10/setembro a 4/outubro	Fernando Augusto Branco (Ministro dos Negócios Estrangeiros); Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Vasco de Quevedo; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia).	Director Geral, Ministro Plenipotenciário de 1ª classe - Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia. Ministro Plenipotenciário de 2ª classe, Francisco de Assis Mª de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes; 2º Secretário de legação - Constantino José dos Santos; 3º Secretário de legação - António Mª de Sêves de Oliveira.	SDN - Pessoal Diplomático (Residência em Genebra). Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário (Ministro na Suíça e acreditado junto da SDN) - Vasco de Quevedo; 1º secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa - Alexandre Magno Ferraz de Andrade; Adido de legação: Jorge Baía.
1931	12ª Assembleia Geral	7 a 29/ setembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Vasco de Quevedo; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia).	Director Geral - Ministro Plenipotenciário de 1ª classe, Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia. REPARTIÇÃO DOS NEGÓCIOS DA SDN: <u>Chefe de Repartição</u> - Ministro Plenipotenciário de 2ª classe, Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes; <u>Segundo secretário de legação</u> - António Maria de Sêves de Oliveira; <u>Segundo secretário de legação</u> - Constantino José dos Santos (no quadro auxiliar); <u>Terceiro secretário de legação</u> - Luiz de Castro e Almeida Mendes Norton de Matos; <u>Em serviço nesta repartição-</u> adido de legação, Eduardo Alberto Bacelar Machado.	SDN - Pessoal Diplomático (Residência em Genebra). Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário (Ministro na Suíça e acreditado junto da SDN) - Vasco de Quevedo; 1º secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa - Alexandre Magno Ferraz de Andrade; Adido de legação: Jorge Baía.
1932	Sessão Especial da Assembleia em virtude do artigo 15º do Pacto por pedido do Governo Chinês	3/março a 9/dezembro	Fernando Augusto Branco Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Vasco de Quevedo; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia); José Lobo d'Ávila Lima.	Director Geral - Ministro Plenipotenciário de 1ª classe, Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia. REPARTIÇÃO DOS NEGÓCIOS DA SDN: <u>Chefe de Repartição</u> - Ministro Plenipotenciário de 2ª classe, Francisco de Assis Maria de Oliveira de Almeida Calheiros e Menezes; <u>Segundo secretário de legação</u> - António Maria de Sêves de Oliveira; <u>Segundo secretário de legação</u> - Constantino José dos Santos (no quadro auxiliar); <u>Terceiro secretário de legação</u> - Luiz de Castro e Almeida Mendes Norton de Matos; <u>Em serviço nesta repartição-</u> adido de legação, Eduardo Alberto Bacelar Machado.	SDN - Pessoal Diplomático (Residência em Genebra). Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário (Ministro na Suíça e acreditado junto da SDN) - Vasco de Quevedo; 1º secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa - Alexandre Magno Ferraz de Andrade; Adido de legação - Jorge Baía.

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

	13 ^a Assembleia Geral	26/setemb ro a 17/outubro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Vasco de Quevedo; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia); José Lobo d'Ávila Lima - suplente.		
--	--	---------------------------------	--	--	--

Fontes: Para a composição do Quadro II baseamo-nos na informação presente nos documentos do *Arquivo Histórico Diplomático do MNE*, como os decretos de nomeação, correspondência e Anuários Histórico-Diplomáticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, informação posteriormente confirmada na consulta do site <http://www.indiana.edu/~league/1thordinaryassemb.htm>, que apresenta, entre outras informações sobre a SDN, a composição dos Assembleias Gerais da organização. Esta confirmação foi de extrema importância dado que, algumas vezes, os decretos de nomeação não coincidem com outros da própria Assembleia em causa, dado que a nomeação era feita com alguma antecedência, podemos assumir que as nomeações nem sempre se concretizavam.

Até 1927 a própria orgânica interna do Ministério dos Negócios Estrangeiros não sofreu grandes alterações. Aliás, desde 1911 que se mantinha praticamente inalterada a organização promovida em 1891 e que repartia os serviços dos MNE em Secretaria Geral e do Gabinete e duas Direcções Gerais: a dos Negócios Políticos (e Diplomáticos) e a dos Negócios Comerciais e Consulares. Em 1892 propuseram-se alterações que não chegaram a vigorar e em 1897 acrescentou-se uma Repartição Central, eliminada em 1901⁶⁴.

Portanto, em 1927, após o Decreto número 12:674 de 6 de Novembro de 1926, e o estabelecimento dos referidos três órgãos para a relação entre Portugal e a SDN, a Secretaria integrou, como Repartição, a Direcção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares, tal como podemos ver no Quadro II. No entanto, logo em 1929 houve mudanças, mais pela alteração da orgânica do próprio ministério do que da própria Secretaria.

A 2 de Maio de 1929, o Decreto número 16:822⁶⁵, que aprovou a Organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros, tinha o objectivo de compilar a organização deste ministério que desde as bases de 1911 já tinha sido em muito alterada por outra legislação. Foi neste documento que se dividiu a Secretaria de Estado do Ministério dos Negócios Estrangeiros em quatro Direcções Gerais: a Direcção Geral dos Serviços Centrais, a Direcção Geral dos Negócios Políticos, a Direcção Geral dos Negócios Comerciais e a Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações que compreendia a Repartição dos Negócios da Sociedade das Nações e a Secção da Organização Internacional do Trabalho. Com esta alteração a Secretaria criada em 1926 deixa de estar subordinada a uma Direcção-Geral e passa a ter autonomia, transformando-se numa Direcção-Geral *per se*.

⁶⁴ MNE; “Decreto número 16.822 de 2 de Maio de 1929 que aprova a Organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros”, in *Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1928/29; 1929*; p. 177 e seguintes.

⁶⁵ Idem.

Na direcção da Secretaria estava um Ministro plenipotenciário de 1ª classe, com o título de Director Geral, como retrata a apresentação dos membros disponibilizada pelo anuário que reúne a informação de 1928 e 1929 e apresentada no Quadro II.

No seu Capítulo VI, sobre a Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações, o Decreto apresenta as competências da Repartição dos Negócios da Sociedade das Nações. Essas competências, apresentadas em 7 alíneas, compreendem, quase pelas mesmas palavras, o que havia sido descrito no decreto que estabelece a Secretaria permanente pela primeira vez, em 1926. Ainda assim, deve destacar-se o que se acrescenta de novo, a comunicação mais próxima com as outras Direcções Gerais do MNE do que lhes possa interessar, para consultas, indicações e orientações dentro das suas competências aos delegados, contribuindo para a sua preparação e acção na SDN; passa a ser ainda da competência desta Secretaria a informação às demais Direcções Gerais dos debates e resoluções da SDN que possam interessar à acção dessas Direcções. Aumenta a autonomia ao nível do desenho institucional, contudo, parece diminuir a independência da acção dos seus elementos, como veremos.

A Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações passa a ser composta por 1 Ministro Plenipotenciário de 1ª classe, 1 Ministro Plenipotenciário de 2ª classe, 1 Primeiro Secretário de Legação, 1 Segundo Secretário de Legação e 1 Terceiro Secretário de Legação.

No Capítulo VIII, “Das Embaixadas e Legações”, refere o artigo 40º que “Haverá em Genebra uma Chancelaria Portuguesa junto da Sociedade das Nações, a cargo de um primeiro secretário de Legação”⁶⁶. O artigo anterior, que remete para este, refere que o Ministro em Berna seria acreditado junto da SDN e trataria directamente com o Secretariado Geral da Sociedade das Nações, com o Conselho ou com os organismos que dele dependam, ou por intermédio da Chancelaria, sobre os assuntos que interessem a Portugal.

⁶⁶ Idem.

Após o grande momento de 1926, que marca o reconhecimento da importância das relações com a SDN criando uma estrutura permanente de apoio como foi a Secretaria Geral dos Serviços Portugueses na SDN, em 1929 parece que esta Secretaria se revestia ainda de maior importância, tornando-se mais autónoma no quadro dos serviços do MNE, deixando de ser uma Repartição de uma outra Direcção Geral para se tornar uma Direcção Geral também ela, em resultado da reestruturação dos serviços do Ministério. Contudo, esta é mesmo a grande alteração promovida pelo Decreto número 16:822⁶⁷, dado que no âmbito da organização da Secretaria em si e das suas competências não há grandes mudanças, à excepção da já referida valorização a uma maior aproximação dos assuntos da SDN às Direcções Gerais do Ministério a que possam interessar. O facto de ter havido a necessidade de se registar esta ideia claramente no decreto evidencia que se reconheceu que eram tão importantes os contributos das Direcções Gerais dos Negócios Políticos e dos Negócios Comerciais para o trabalho da Secretaria Portuguesa da SDN como o inverso e passou a haver, acima de tudo, um maior controlo sobre a participação portuguesa na SDN, comprovada ainda pelo papel que vai ter o Secretário Geral do Ministério, figura central e hierarquicamente superior a cada Direcção Geral, Luís Teixeira de Sampaio.

Em 1929 Luís Teixeira de Sampaio⁶⁸ foi nomeado Embaixador e Secretário Geral do Ministério, cargo que ocupará até 1939 e de extrema importância na relação de poderes dentro do MNE, sendo a segunda figura do mesmo. A este funcionário

⁶⁷ Idem.

⁶⁸ Luís Teixeira de Sampaio (1875-1945) foi o “principal colaborador de Salazar na condução da diplomacia portuguesa de meados dos anos 30 ao fim da 2ª Guerra Mundial”. Não possuía qualquer curso superior e ingressou no MNE aos 21 anos como amanuense, excepcionalmente, fez toda a sua carreira no Ministério sem sair do país. Durante a monarquia teve uma ascensão rápida e os anos da República marcaram uma pausa. Em 1926, após o início da Ditadura, foi promovido a Ministro Plenipotenciário; em Maio de 1929 foi nomeado Director-Geral dos Negócios Políticos e pouco depois, ainda nesse ano, ascendeu a Secretário Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, cargo que ocupou durante 16 anos, até à sua morte. Quando Salazar se tornou Presidente do Conselho, em 1932, começou a demonstrar interesse pela política externa e desde esta data até à sua morte, a definição da política externa portuguesa foi desenhada por estes dois homens, que dispensavam a figura de ministro (à excepção do Ministério de Armindo Monteiro, mais activo). Quando Salazar ocupou a pasta das Finanças, em 1936, Teixeira de Sampaio torna-se “colaborador indispensável e diário”. Entrada *SAMPAYO, LUÍS TEIXEIRA DE*; in “Dicionário de História de Portugal”; coord. De António Barreto e Maria Filomena Mónica; Volume 9; suplemento P/Z; 1ª edição; 2000; Figueirinhos; Lisboa, P. 392 e seguintes.

deve dar-se algum destaque, até porque, desde a sua nomeação é mais frequente a orientação e centralização na sua pessoa das indicações às delegações portuguesas à SDN. Apesar de nunca o encontrarmos no desenho institucional específico da relação com a SDN, não é de descurar o papel de Secretário Geral do Ministério, podendo ainda afirmar-se que, antes dele, nenhum outro tinha sido tão interventivo nas questões relacionadas com a SDN. Houve até quem caracterizasse o período de meados de 1929, com a nomeação de Luís Teixeira de Sampaio, monárquico, ao cargo de Secretário-Geral do MNE como o “predomínio de uma sensibilidade mais conservadora”⁶⁹. A partir deste momento Sampaio tornou-se um elemento indispensável para os Ministros, em vários aspectos, até mesmo, no que diz respeito à orientação da política externa, e quando Salazar se tornou Presidente do Conselho foi em Sampaio que se apoiou para conhecer os assuntos da política externa portuguesa.

O longo exercício do seu cargo, por si só, justificaria a quantidade de documentos assinados por Sampaio sobre a SDN, presentes nos arquivos do MNE sob a forma de pareceres, notas e variada correspondência. Contudo, segundo Cristina Pacheco, foi sobretudo durante o mandato do Ministro dos Negócios Estrangeiros Fernando Augusto Branco, entre 1930 e 1931, que o seu papel se definiu e foi mais intenso: “Opera-se deste modo uma subordinação clara da actuação da representação externa portuguesa em Genebra às grandes linhas estratégicas da política externa portuguesa tal como se definem neste período”⁷⁰. A sua acção teve o efeito de controlar a informação e comunicações em Genebra dos diferentes representantes do governo.

No período analisado, entre 1927 e 1932, à excepção da mudança promovida pelo decreto de 1929 que alterou mais o nome que as competências, e da acção de Luís Teixeira de Sampaio que protagonizou um significativo aumento do papel do Secretário Geral do Ministério, não nos permite o quadro com que iniciámos tirar

⁶⁹ Pedro Aires OLIVEIRA; “O Corpo diplomático e o regime autoritário (1926-1974)”; in *Análise Social*, col. XLI (178); 2006; p. 149.

⁷⁰ Cristina PACHECO; *Portugal na Sociedade das Nações, 1919-1930*, Tese de Mestrado em História Contemporânea; Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. 1999; p. 75

outras conclusões relevantes. Sabemos quem foram os protagonistas, reconhecemos a sua continuidade, ou seja, a estabilidade do corpo encarregue das relações com a SDN. Uma análise mais detalhada dos protagonistas ficará por fazer. Ainda assim, há evidências demasiado flagrantes para não serem desde já referidas, como é o caso do protagonismo que assume a figura de Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia⁷¹. Desde a criação da primeira Secretaria, em 1926, que este diplomata ocupou o seu cargo hierárquico mais elevado, o que provavelmente resultou do reconhecimento da sua experiência e domínio dos assuntos relacionados com a SDN, visto que já havia desempenhado funções, desde 1922, na Secretaria Provisória e era delegado assíduo às Assembleias Gerais da SDN desde a sua 4ª reunião, em 1923, e assim se manteve durante todo o período até aqui analisado. Ainda em 1932 Augusto de Vasconcellos recebeu um louvor do Ministro dos Negócios Estrangeiros Fernando Augusto Branco, por ocasião da sua saída, onde foi também destacado o trabalho de Luís Teixeira de Sampaio. Sobre os homens que destaca, o ministro refere que durante o período em que o foi, Janeiro de 1930 a Julho de 1932, os mesmos “terem sempre, em todas as ocasiões difíceis por que tanto a política internacional como a economia atravessaram durante o mesmo espaço de tempo, com uma colaboração lealíssima, demonstrando uma proficiência, inteligência e patriotismo verdadeiramente invulgares, pelo que são altamente dignos, como distintíssimos funcionários que são, do reconhecimento do seu chefe e do país”⁷²

⁷¹ Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (nascido em 1867), doutor em medicina, chegou a Ministro Plenipotenciário de 1ª classe em 13 de Março de 1911, que exerceu em Madrid no mesmo ano, foi Ministro dos Negócios Estrangeiros entre 1912 e 1913; passou novamente por Madrid e por Londres como Enviado Extraordinário e Ministro Plenipotenciário. A partir de 1922 na Secretaria Temporária da SDN iniciou o seu percurso na SDN. Até 1937, ano da sua aposentação por idade, esteve presente como Delegado e como Presidente em várias Comissões, Comitês e Conferências para além das Assembleias e sessões do Conselho (Comissão de Comunicação e Trânsito; Comissão de Tráfico de Ópio; Comissão da SDN para o estudo do conflito entre a Polónia e a Lituânia; 4ª Conferência Geral das Comunicações e do Trânsito; Conferência para a redução e limites dos armamentos; Comissão da Coordenação do conflito Italo-Etiópico). In *Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1936*; 1936; p. 102 e 103.

⁷² Carta do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Direcção Geral dos Serviços Centrais, de 4 de Julho de 1932, da responsabilidade de Fernando Augusto Branco, in AHDMNE, Processo Individual de Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia, Caixa número 38.

Voltaremos a esta personalidade essencial da presença portuguesa na SDN mais à frente, visto que a sua acção neste órgão se irá manter até 1937, ano da sua aposentação, por idade.

Podemos concluir que a Ditadura Militar dos primeiros anos não proporcionou uma mudança significativa nem do corpo consular e diplomático nem do quadro dos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Ao contrário do que até seria de esperar, essa mudança só ocorreu pela primeira vez em 1929. A indefinição (basta lembrar que entre 1926 e 1930 oito Ministros ocuparam o Ministério dos Negócios Estrangeiros) e até a expectativa esperada com que os funcionários acolheram o novo regime proporcionou as condições para as poucas mexidas, aliás, permaneceu mais estável até do que durante o período anterior. “O sentimento de cansaço em relação à “partidarização” da diplomacia, por um lado, e a deterioração do poder de compra que os empregados do Estado conheceram em várias fases da República (com especial intensidade nos anos de 1914-1921 e 1925-1926), por outro, predispueram os quadros do MNE a colaborarem lealmente com os governos emanados da ditadura militar”⁷³.

2.3 A orgânica institucional na relação de Portugal com a SDN, de 1933 a 1939

Em 1932 Salazar tornou-se Presidente do Conselho, em 1933 constitucionalizou o seu Acto Colonial (1930) como anexo à Constituição desse ano, que modelou o Estado Novo. Portugal, um dos pequenos Estados da Europa, e apesar das suas tentativas durante a década de 20, chega a membro do Conselho da SDN em 1933 e, logo nos anos seguintes, houve novas alterações à lei orgânica do MNE (1934) e aos serviços portugueses na SDN (1935). Por todos estes acontecimentos parece justificar-se fazer em 1933 um novo corte no desenho institucional que temos vindo a fazer,

⁷³ Pedro Aires OLIVEIRA; “O Corpo diplomático e o regime autoritário (1926-1974)”; in *Análise Social*, col. XLI (178); 2006; p. 159.

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

acompanhando os primeiros anos do Portugal “Estadonovista” na Sociedade das Nações.

Quadro III – Composição das Delegações Portuguesas às Assembleias Gerais da SDN, Chancelaria e Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN entre 1933 e 1939.

Ano	Sessões da Assembleia Geral/ do Conselho	Data	Delegados Portugueses – Assembleias/ Representantes Portugueses - Conselho	Secretaria Portuguesa da SDN	Chancelaria Portuguesa junto da SDN (Genebra)
1933	14ª Assembleia Geral	23/setembro a 11/outubro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia); José Lobo d'Ávila Lima.	<u>Director Geral - Ministro Plenipotenciário de 1ª classe, Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia.</u> REPARTIÇÃO DOS NEGÓCIOS DA SDN: <u>Chefe de Repartição - Ministro Plenipotenciário de 2ª classe - Alexandre Magno Ferraz de Andrade;</u> <u>Primeiro Secretário de Legação - Afonso Rodrigues Pereira;</u> <u>Segundo Secretário de Legação - Constantino José dos Santos (no quadro auxiliar);</u> <u>Segundo Secretário de Legação - João Pinto Monteiro de Mendonça;</u> <u>Terceiro Secretário de Legação - Luiz de Castro e Almeida Mendes Norton de Matos.</u>	SDN - Pessoal Diplomático (Residência em Genebra). <u>Primeiro Secretário de Legação, chefe da Chancelaria Portuguesa - Henrique da Guerra Quaresma Viana;</u> <u>Segundo Secretário de Legação - António Gomes de Almendra;</u> <u>Adido de Legação - Jorge Baía.</u>
	77ª Sessão do Conselho	4 a 26/outubro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia		
				Secretaria Portuguesa dos Negócios da Sociedade das Nações ⁷⁴	
1934	15ª Assembleia Geral	10 a 27/setembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia); José Lobo d'Ávila Lima; José Caeiro da Mata.	<u>Director Geral - Ministro Plenipotenciário de 1ª classe, Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia.</u> REPARTIÇÃO DOS NEGÓCIOS DA SDN: <u>Chefe de Repartição - Ministro</u>	SDN - Pessoal Diplomático (Residência em Genebra). <u>Primeiro Secretário de Legação, chefe da Chancelaria Portuguesa - Henrique da Guerra</u>
	Sessão Especial da	20 a 24/novembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; José Lobo d'Ávila Lima;		

⁷⁴ De acordo com o Decreto 24:097 de 29 de junho de 1934.

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

	Assembleia em virtude do artigo 15º do Pacto em acordo com a 15ª Assembleia	bro	Henrique Viana.	Plenipotenciário de 2ª classe - Alexandre Magno Ferraz de Andrade; Primeiro Secretário de Legação - Afonso Rodrigues Pereira; Segundo Secretário de Legação - Constantino José dos Santos (no quadro auxiliar); Segundo Secretário de Legação - João Pinto Monteiro de Mendonça; Terceiro Secretário de Legação - Eduardo Alberto Bacelar Machado; Em serviço nesta Repartição, chefe de secção do extinto quadro do ministério dos abastecimentos - António da Rocha Júnior.	Quaresma Viana; 2º Secretário de Legação: Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade; Adido de Legação - Jorge Baía.
	78ª Sessão do Conselho	15 a 20/janeiro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia		
	79ª Sessão do Conselho	14 a 19/maio	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (Presidente)		
	80ª Sessão do Conselho	30/maio a 7/junho	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (Presidente)		
	81ª Sessão do Conselho	7 a 15/setembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; José Caeiro da Matta.		
	82ª Sessão do Conselho	19 a 28/setembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; José Caeiro da Matta.		
				Repartição dos Negócios da SDN (no âmbito da Direcção Geral dos Negócios Políticos e Económicos) ⁷⁵	SDN – Pessoal Diplomático (Chancelaria)
1935	16ª Assembleia Geral – Parte I	9/setembro a 11/outubro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (delegado permanente junto da SDN); Armando Rodrigues de Monteiro; José Jorge Rodrigues dos Santos; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia) - suplente.	Chefe de Repartição, Ministro Plenipotenciário de 2ª classe – Alexandre Magno Ferraz de Andrade; Primeiro Secretário de Legação - Afonso Rodrigues Pereira; Arquivista - António da Rocha Júnior.	(Residência e Chancelaria em Genebra - Quai Wilson, 41) Primeiro secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa - Henrique da Guerra Quaresma Viana; chefe de expediente - Jorge Baía.
	83ª Sessão do Conselho	11 a 21/janeiro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (Presidente).		
	84ª Sessão do Conselho	Sem informação			

⁷⁵ De acordo com o Decreto 26:162 de 28 de Dezembro de 1935.

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

	85ª Sessão do Conselho	15 a 17/abril	José Caeiro da Matta.		
	86ª Sessão do Conselho	20 a 25/maio	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia.		
	87ª Sessão do Conselho	31/julho a 3/agosto	Armindo Rodrigues de Monteiro.		
	88ª Sessão do Conselho	5 a 13/setembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Armindo Rodrigues de Monteiro.		
	89ª Sessão do Conselho	17/setembro a 7/outubro e 18 a 19/dezembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Armindo Rodrigues de Monteiro.		
1936	16ª Assembleia Geral – Parte II	30/junho a 4/julho	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (delegado permanente junto da SDN); Armindo Monteiro; José Caeiro da Matta; José Jorge Rodrigues dos Santos – suplente.	<u>Chefe de Repartição, Ministro Plenipotenciário de 2ª classe –</u> João Maria da Silva Lebre e Lima; <u>Primeiro Secretário de Legação –</u> Afonso Rodrigues Pereira;	(Residência e Chancelaria em Genebra - Quai Wilson, 41) <u>Primeiro secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa –</u> Luiz Esteves Fernandes; <u>Chefe de expediente da Chancelaria –</u> Jorge Baía.
	17ª Assembleia Geral	21/setembro a 10/outubro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia (delegado permanente junto da SDN); Armindo Rodrigues de Monteiro; José Caeiro da Matta; Fernando da Silva – suplente; Jorge Santos – suplente; José Capelo Franco Frazão (Conde de Penha Garcia) – suplente; Virgínia de Castro Almeida – suplente.	<u>Consul de 2ª classe, na disponibilidade –</u> Fernando Vasques; <u>Arquivista –</u> António da Rocha Júnior; <u>Dactilógrafas –</u> Albertina Viana; Maria Emília Seabra Matos.	
	90ª Sessão do Conselho	20 a 24/janeiro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Armindo Rodrigues de Monteiro.		
	91ª Sessão do Conselho,	14 a 24/março	Armindo Rodrigues de Monteiro.		

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

	parte I				
	91ª Sessão do Conselho, parte II	20/abril	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia.		
	92ª Sessão do Conselho, parte I	11 a 13/maio	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Armindo Rodrigues de Monteiro.		
	92ª Sessão do Conselho, parte II	25/junho a 4/julho	Armindo Rodrigues de Monteiro.		
	93ª Sessão do Conselho	18 a 26/setembro	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; Armindo Rodrigues de Monteiro.		
1937	Sessão Especial da Assembleia em virtude do pedido de admissão à SDN do Reino do Egipto	26 a 27/maio	Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia; José Caeiro da Matta; Mário de Figueiredo.	<u>Chefe de Repartição, Ministro Plenipotenciário de 2ª classe –</u> João Maria da Silva Lebre e Lima; <u>Primeiro Secretário de Legação –</u> Afonso Rodrigues Pereira; Consul de 2ª classe, na disponibilidade – Fernando Vasques; <u>Arquivista –</u> António da Rocha Júnior; <u>Dactilógrafas –</u> Albertina Viana; Maria Emília Seabra Matos.	(Chancelaria em Genebra - Quai Wilson, 41, telefone 23,159. Residência: Avenue Ernest Hensch, 11) <u>Primeiro secretário de legação, chefe da Chancelaria Portuguesa –</u> Luiz Esteves Fernandes; <u>Chefe de expediente da Chancelaria;</u> Jorge Baía.
	18ª Assembleia Geral	13/setembro a 6/outubro	José Caeiro da Matta; Mário de Figueiredo; Eng. Sebastião Rodrigues Garcia Ramires; Tenente Coronel Tomaz Willye Fernandes – suplente.		
1938	19ª Assembleia Geral	12 a 30/setembro	José Caeiro da Matta; Mário de Figueiredo; Luís Esteves Fernandes.	<u>Chefe de Repartição – vago;</u> <u>Primeiro Secretário de Legação –</u> Afonso Rodrigues Pereira; <u>Terceiro Secretário de Legação –</u> José Pereira Faísca;	(Chancelaria em Genebra - Quai Wilson, 41, telefone 23,159. Residência: Avenue Ernest Hensch, 11) <u>Primeiro secretário de</u>

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

				Arquivista – vago Dactilógrafas – Maria Emília Seabra Matos; Rosa Aurélia Macedo.	legação, _____ chefe da Chancelaria Portuguesa – Luiz Esteves Fernandes; Chefe de expediente da Chancelaria, Jorge Baía.
1939	20ª Assembleia Geral	11 a 14/dezemb ro	José Caeiro da Matta; Rodrigo Aires de Magalhães.	⁷⁶	(Residência em Genebra) <u>Chanceler -</u> Jorge Baía (demorado em serviço na Secretaria de Estado).

Fontes: Para a composição do Quadro III baseamo-nos na informação presente nos documentos do *Arquivo Histórico Diplomático do MNE*, como os decretos de nomeação, correspondência e Anuários Histórico-Diplomáticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, informação posteriormente confirmada na consulta do site <http://www.indiana.edu/~league/1thordinaryassemb.htm>, que apresenta, entre outras informações sobre a SDN, a composição dos Assembleias Gerais da organização. Esta confirmação foi de extrema importância dado que, algumas vezes, os decretos de nomeação não coincidem com outros da própria Assembleia em causa, dado que a nomeação era feita com alguma antecedência, podemos assumir que as nomeações nem sempre se concretizavam.

⁷⁶ O Anuário para este período consiste numa publicação plurianual que compreende os anos de 1939 a 1944 – não tem qualquer referência a esta Secretaria ou pessoal em serviço na ou com a SDN.

Em 1934, com a publicação do Decreto-lei número 24:097, de 29 de julho⁷⁷, alterou-se, novamente, a organização dos serviços internos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, repartidos desde então pela Secretaria Geral do Ministério, Direcção Geral dos Serviços Administrativos, Direcção Geral dos Negócios Políticos e Económicos, Secretaria Portuguesa dos Negócios da Sociedade das Nações e Conselho Técnico de Expansão Económica. A principal alteração promovida não teve directamente a ver com a relação com a SDN, ainda que se tenha mudado o nome à Secretaria. Mais significativa para a orgânica do Ministério foi a junção das Direcções Gerais para as questões Políticas e Económicas.

No que diz respeito à Secretaria, agora intitulada Secretaria Portuguesa dos Negócios da Sociedade das Nações, o texto do artigo onde as suas competências são apresentadas é, em parte, semelhante ao do decreto anterior (1926), referindo as funções de centralização e organização de correspondência com o Secretário geral da SDN e com a Chancelaria em Genebra e todas as outras organização a que dissesse respeito o assunto da SDN, assim como instruções a delegados em representação do governo em qualquer contexto e registo internacional dos tratados e convenções celebrados entre Portugal e outros estados. Para além das competências caracterizadas, o decreto em análise apresenta mais duas alíneas, que são, por um lado, novidade e, por outro, consentâneas com uma política que retira autonomia à Secretaria e que viria a ser reforçada menos de um ano depois. Lê-se no art.º 15º do Decreto-lei número 24:097: “À Secretaria Portuguesa dos Negócios da Sociedade das Nações competem: [...]d) ”A consulta às outras direcções gerais do Ministério sobre a orientação que, nos assuntos da competência das mesmas, deva ser dada aos trabalhos dos representantes de Portugal junto de qualquer dos organismos da Sociedade das Nações; e) A informação às direcções gerais do Ministério de todos os debates e resoluções tomados na Sociedade das Nações que possam importar às mesmas direcções gerais.”⁷⁸

⁷⁷ MNE; *Decreto-lei número 24:097, de 29 de julho*, in *Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1934; 1935*; p. 191 e seguintes.

⁷⁸ *Idem*, p. 196.

Remetendo para o decreto anterior (nº 27:097) e logo no ano seguinte, a 28 de Dezembro de 1935, foi publicado o Decreto número 26:162, onde se refere que “Na arrumação geral dos serviços do Ministério dos Negócios Estrangeiro não traz a presente reforma transformações profundas, embora algumas mudanças imponha, na ideia de conseguir maior simplicidade de organização e mais certa unidade de direcção.”⁷⁹ A “relativa autonomia”, como o relatório do Decreto citado refere, da acção da Secretaria Portuguesa dos Negócios da SDN foi repensada, reconhecendo-se que os assuntos tratados por esta Secretaria se revestiam sempre de feições políticas ou económicas, não devendo por esse motivo encontrar-se a Secretaria descentralizada das Direcções Gerais que se ocupam destes domínios, aliás, “só inconvenientes resultam de, em relação a eles, se quebrar a unidade de direcção, que deve tender a fazer da política internacional portuguesa um todo harmónico”. Assim, a partir de 1935, os assuntos relacionados com a SDN passaram a ser tratados pela Repartição dos Negócios da SDN, sob a alçada da Direcção Geral dos Negócios Políticos e Económicos.

Na verdade, os documentos demonstram, assim como a caracterização do papel de Luís Teixeira de Sampaio, que as comunicações aos representantes portugueses da SDN saíam muitas vezes da mão do próprio Director Geral do MNE e do próprio ministro, não havendo completa autonomia na acção de Augusto de Vasconcellos Correia, o Director Geral da Secretaria Portuguesa.

Em 1938 foi criada uma nova lei-orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que vigorou até 1966 com pequenas alterações, da autoria de Salazar, já Ministro dos Negócios Estrangeiros e com ajuda de Luís Teixeira de Sampaio. Este novo instrumento, Decreto-lei nº 29:319, de 30 de Dezembro de 1938, já não contemplava qualquer referência à Repartição dos Negócios da SDN (no âmbito da Direcção Geral dos Negócios Políticos e Económicos), última organização contemplada com os assuntos da Organização internacional, aliás, nem a própria Direcção Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna, nova designação, contemplava qualquer serviço relacionado com assuntos da SDN. A primeira das duas únicas

⁷⁹ MNE; Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1935; 1936; p. 203.

referências à organização só surgiu no art.º 3º, na caracterização dos serviços externos do Ministérios, desempenhados, entre outros, pela Chancelaria junto da SDN, “à qual incumbe informar a Secretaria de Estado da actividade da Sociedade das Nações e executar o serviço necessário ao desempenho da missão das delegações portuguesas à Assembleia ou ao Conselho”⁸⁰. A segunda referência, também ela a propósito da Chancelaria, refere apenas que a mesma será gerida por um primeiro ou segundo secretário de legação⁸¹.

Neste período de análise destaca-se novamente a acção permanente e diversificada pelos diversos órgãos de Augusto de Vasconcellos. O reconhecimento e valorização do seu trabalho na SDN foi por diversas vezes referido, no louvor do Ministro Fernando Augusto Branco, em 1932, como já vimos, mas até antes dessa data, a 12 de novembro de 1928 em carta dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros em que Vasco de Quevedo, Ministro Plenipotenciário na Suíça e acreditado junto da SDN, informou que ouviu do Sr. Sugimura, Vice-Secretário da SDN e Director da Secção Política os mais calorosos elogios. Sugimura “falou do senhor Dr. Augusto de Vasconcellos, a quem classificou de uma grande competência em matérias de economia e finanças. O Sr. Sugimura declarou que aquele nosso ilustre compatriota era um dos homens com quem a SDN mais contava para a resolução dos complicados problemas da sua administração interna e para o estudo de todas as questões financeiras e económicas em geral”. Mais à frente na carta pode ler-se ainda que considerava “que um homem tão especializado em questões económicas e que com tanta proficiência tratava de assuntos financeiros da SDN deveria dar um excelente Ministro das Finanças” e concluiu referindo que “era um dos elementos mais notáveis com cuja colaboração contava e se honrava a Sociedade das Nações”⁸². Em 1935 uma outra carta com um conteúdo semelhante, de elogio, neste caso sobre a forma como conduziu as negociações sobre uma situação de

⁸⁰ MNE; *Decreto-lei n.º 29:319 de 30 de Dezembro de 1938, Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros*; *Diário do Governo*, I Série – número 303, 30 de Dezembro de 1938, p. 1750 e seguintes.

⁸¹ *Idem*.

⁸² Carta da Legação de Portugal na Suíça para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, data de 12 de Novembro de 1928, AHDMNE, Processo Individual de Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia, caixa número 38.

hostilidades entre o Paraguai e a Bolívia, saiu da Legação Portuguesa em Berna, dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros⁸³.

Os vários elogios, de portugueses e outros, dos serviços internos e dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros não permitem estranhar que, aquando da demissão de Eric Drummond do cargo de Secretário Geral da SDN, o nome de Augusto de Vasconcellos tenha sido por alguns considerado. A Informação recolhida sobre esta possibilidade resume-se a uma carta de 9 de Setembro de 1932, sem assinatura, em francês e dirigida a um Embaixador (poderá ser Luís Teixeira de Sampaio) que refere que “Je ne vois aucun inconvénient à ce que vous racontiez à titre confidentiel ce que je vous ai dit au sujet de la succession de Sir Eric Drummond. Mais je ne crois pas que nous puissions dire que la candidature du Dr. Vasconcellos est sur le tapis”⁸⁴.

Podemos concluir que a orgânica da Secretaria portuguesa da SDN foi institucionalmente, no âmbito do desenho orgânico do MNE, bastante volátil, contudo, nem por isso evidencia mudanças que possamos considerar assim tão significativas, pelo menos desde a sua criação, em 1926. A sua composição e competências eram, no final da existência de qualquer serviço português da SDN, independentemente do nome que se lhe desse, grosso modo, o que eram em 1926. Se a criação de uma Secretaria evidencia o reconhecimento da importância da organização internacional na política externa portuguesa, não podemos também deixar de reconhecer que a intensidade e acção dessa mesma Secretaria variou muito, consoante os seus responsáveis e momentos específicos da política portuguesa e mesmo mundial, independentemente da data em que foi criada, muito por comparação com o faziam outros países, e pelo seu *terminus*, que terá ocorrido algures entre 1937 e 1938, dado que o decreto de aposentação de Augusto de Vasconcellos Correia, de 24 de Setembro de 1937, ainda o classifica como

⁸³ Idem.

⁸⁴ Idem.

Director Geral da Secretaria mas a lei orgânica do MNE de 1938 já não contempla sequer a existência da Secretaria⁸⁵.

Apresentado que está o desenho institucional da presença portuguesa na SDN e o espaço interno que lhe era reservado, assim como os nomes que ocuparam os diferentes órgãos dessa relação muitas portas se abrem e mais dúvidas se reconhecem. Por exemplo, António Maria Bartolomeu Ferreira, Luís Teixeira de Sampaio, Vasco de Quevedo, Lobo d'Ávila Lima e Augusto de Vasconcellos são apenas alguns dos nomes que mais se repetem ao longo dos Quadros apresentados (I, II e III), mas a sua acção concreta, o seu nível de autonomia e influência ficam por conhecer ao pormenor, o que contribuiria para melhor caracterizar a diplomacia portuguesa nas relações internacionais portuguesas neste período.

Desde 1911 a organização dos serviços e o estatuto da carreira diplomática passaram por uma primeira lei orgânica em 1929, como vimos, que se limitou a reunir a legislação que havia entrado em vigor até à data e só em pleno Estado Novo o MNE foi novamente reorganizado, em 1934 e logo no ano seguinte, 1935, sendo a última lei orgânica deste período de 1938. As principais alterações que esta legislação encetou prendem-se mais com as questões de carreira dos quadros diplomáticos e consulares e sua composição, do que com os serviços do MNE propriamente ditos, ainda que algumas alterações tenham sido feitas. Na prática, os domínios de acção do MNE obviamente mantiveram-se e as Direcções Gerais foram alternando em tamanho, oscilando entre uma Direcção Geral que englobava questões económicas e políticas e Direcções independentes para estas questões. A Secretaria Permanente da SDN foi mudando de “casa”, variando na estrutura do Ministério entre posições mais autónomas e mais dependentes, destacando-se a entrada de Luís Teixeira de Sampaio e o decreto de 1929; que apesar de ter um carácter autónomo em termos da estrutura em que se inseria, foi na mesma altura que se reforçou a definição da dependência da sua acção às restantes Direcções Gerais do MNE.

⁸⁵ MNE; *Decreto-lei n.º 29:319 de 30 de Dezembro de 1938, Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros*; *Diário do Governo*, I Série – número 303, 30 de Dezembro de 1938, p. 1750 e seguintes.

A Chancelaria Portuguesa na SDN foi sempre uma plataforma essencial de relação com os assuntos da organização, tanto que, mesmo após uma desistência completa do MNE face à organização, e a à existência de uma Secretaria, a Chancelaria continuava activa.

Como vimos no capítulo anterior, e segundo até a caracterização de Steiner, os anos charneira de grande mudança da situação mundial de uma década para a outra são um marco significativo na história e na história da SDN também, fazendo da década de 20 a década do pós-guerra e da seguinte, a do pré-guerra⁸⁶. Vários acontecimentos ilustram esta realidade, e os mesmos não podem ser descurados quando avaliamos a presença portuguesa na SDN, pois esta também dependeu da visão que Portugal ia tendo da SDN, de esperança até descrença, também ela bem delimitada no tempo, marcada pela mudança de década, coincidente com a mudança de regime.

Só em 1933 Salazar, já Presidente do Conselho, deu a conhecer a sua ideia sobre a política externa portuguesa, criticando o parlamentarismo internacional e declarando fidelidade à aliança inglesa⁸⁷. Numa nota oficiosa publicada nos jornais de 20 de Setembro de 1935, intitulada “O momento político. Grandes e pequenas questões da política portuguesa”⁸⁸, o Presidente do Conselho afirmou que “a nossa situação internacional é a melhor das últimas décadas”, fundamentando com a solução do problema político interno, já resolvido, a condição necessária para Portugal ter “verdadeiramente política externa”. A SDN foi, sem sombra de dúvidas, um dos domínios da política externa, onde Portugal estava, segundo Salazar, “enquanto a Sociedade das Nações possa garantir a paz sem prejudicar a defesa, e os seus métodos de acção forem capazes de concretizar o seu espírito, sem ambiguidades”. Prejuízos e ambiguidades essas que Salazar bem conhecia, visto que lhe reconhecia insuficiências, como o facto de, por ausência dos EUA e Japão,

⁸⁶ Zara STEINER; *The Lights that Failed. European International History 1919-1933*; Oxford University Press; Oxford; 2005.

⁸⁷ Nuno Severiano TEIXEIRA; “A política Externa Portuguesa – 1890-2000”; in *Portugal Contemporâneo*; coord. de António Costa Pinto; Dom Quixote; Lisboa; 2004; p. 101 e seguintes.

⁸⁸ António de Oliveira SALAZAR; *Discursos*; vol. 2 (1935-1937); Coimbra; Coimbra Editora; 1937-1967; p. 65 a 106.

considerar a SDN o centro da política europeia continental que poderia implicar repercussões na política africana, fundamental à política portuguesa.

Façamos uma pausa na análise à nota oficiosa de setembro de 1935, e que tanto nos interessa, para salientar a importância da política colonial portuguesa na política externa portuguesa. E esta sim, desde a I República, era o ponto de possível e mais provável fractura entre Portugal e a SDN, que já havia abalado as relações e prestígio português em alguns momentos, como o da publicação do Relatório Ross⁸⁹, em 1925, que apontava Portugal como país cujo domínio de Angola e Moçambique pressupunha práticas de trabalho forçado próximas da escravatura. Daqui até à publicação do Acto Colonial (1930) as políticas coloniais que foram desenhadas, pela Ditadura Militar, são poucas e pouco assertivas, não evidenciando a definição de um rumo, apesar de algumas alterações na área do trabalho indígena, por exemplo. Como Ministro Interino das Colónias, logo em 1930, Salazar definiu claramente objectivos da política colonial, estender às colónias o equilíbrio financeiro de que estava dotada a metrópole e reforçando, politicamente a importância das colónias no regime português, concertações que o Acto Colonial (1930) consubstanciou e que ficaram constitucionalizadas em 1933.

Ainda em 1930, em reacção ao Memorandum Briand a propósito do projecto de uma União Europeia (1930), o governo português na sua resposta datada de 12 de Julho de 1930, apesar de generalizada concordância com a proposta francesa,

⁸⁹ Este foi apenas um dos vários estudos sobre trabalho escravo e administração colonial que não abonava a favor de Portugal, apesar de ter sido, sem sombra de dúvidas, o que mais impacto criou, até pelo momento que se vivia e que terá contribuído para a crise que levou ao final da I República, segundo Valentim Alexandre; "Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo"; in *Análise Social*; vol. XXVIII (123-124); 1993; p. 1119. A publicação do Relatório Ross suscitou a publicação de um relatório assinado a 5 de Junho de 1926 por F.M. de Oliveira Santos, de refutação às acusações. Neste relatório refere-se que o Professor Ross não esteve em Angola pelo período que afirmava ter estado, que visitou apenas 13 senzalas e não 18, como referia e, acima de tudo, apontou uma "Congregal and Methodist Mission" estabelecida em Angola como fonte da informação apresentada pelo Professor. É com base nesta última conclusão que Portugal tenta desacreditar as acusações do Relatório, mostrando que não se conseguem provar. Para além da refuta das acusações, Portugal defendeu-se argumentando que tinha havido crescimento de infraestruturas e actividade comercial e industrial nos territórios visados. Serviu ainda o relatório português para esclarecer que os abusos e irregularidades seriam punidos, independentemente dos seus autores e que o Relatório do Professor Ross constituiu dificuldades ao exercício de missões portuguesas, devido à permanente dúvida que suscitou. F. M. de Oliveira SANTOS; *Reply to the accusations adressed to the League of Nations by Mr. Edward A. Ross against the Portuguese in Angola*; Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa; 1930.

ressalvou a independência dos países na sua administração colonial, afirmando que “[...] é indispensável registar que ao referir-se a uma União Federal, os Estados Europeus, de maneira nenhuma pressupõem qualquer afrouxamento dos laços que os prendem às suas colónias, ou admitem qualquer alteração nos seus direitos sobre tais territórios, nem consentem ingerências nos problemas que às colónias são próprios.”⁹⁰ Neste contexto Salazar, Ministro das Finanças, avaliou a Europa como “doente, convulsa, empobrecida, desequilibrada”⁹¹.

Para além da questão colonial e da SDN, Salazar identificou, na nota oficiosa de 1935 a que já fizemos referência, os outros dois tentáculos da política externa portuguesa, como “potência atlântica, presos pela natureza à Espanha”, para Salazar o princípio a aplicar era de não envolvimento em desordens europeias e “manter a amizade peninsular”. A “aliança inglesa” nasce do mesmo princípio de atlanticidade, “que interesses comuns têm mantido através dos séculos”. Sobre a aliança inglesa Salazar caracteriza-a como uma relação de reciprocidade, “visto que temos de dar, havemos de saber exigir”. Para Nuno Severiano Teixeira estes são os princípios diplomáticos que vão orientar a política externa portuguesa até à II Guerra Mundial, tão importantes que levaram mesmo o Presidente do Conselho à pasta dos Negócios Estrangeiros entre 1936 e 1947⁹².

Depois da nota de 1935, vários foram os momentos em que Salazar criticou a SDN, reconhecendo-lhe virtudes, mas considerando-a ilusória e fantasiosa. A descrença foi crescendo com os insucessos que já conhecemos à década do pré-guerra e Salazar em 1938 já considerava a SDN “acabada”. Tal como considerava que a mesma era um “organismo pouco menos de inútil”⁹³, também admitiu que a sua reforma poderia ser útil caso se conservasse a organização: “A Sociedade das

⁹⁰ Resposta Portuguesa ao Memorandum Briand, datada de 12 de Junho de 1926, anexa como correspondência destinada ao Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês Aristides Briand, da mesma data, assinada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Português, Fernando Augusto Branco; AHDMNE; 3º Piso, A4, M226.

⁹¹ António de Oliveira SALAZAR; *Discursos e Notas Políticas*; vol. 1 (1928-1934), Coimbra Editora, 1948, p. 72.

⁹² Nuno Severiano TEIXEIRA; “A política Externa Portuguesa – 1890-2000”; in *Portugal Contemporâneo*; coord. de António Costa Pinto; Dom Quixote; Lisboa; 2004; p. 102.

⁹³ António FERRO; *Entrevistas a Salazar*; pref. de Fernando Rosas; Parceria A. M. Pereira; Lisboa; 2007; p. 180.

nações novamente articulada, renovada com outro espírito e outros métodos de trabalho, poderia ainda transformar-se em útil organismo de colaboração internacional”⁹⁴, sem dúvida, uma resposta muito politicamente correcta que na prática não nos diz muito, apenas que Salazar não se comprometeu completamente na sua declaração de morte à SDN.

Ainda sobre as colónias e a SDN, António Ferro nas suas *Entrevistas a Salazar*, questionou o Presidente do Conselho sobre se não seria para Portugal vantajoso, visto ser um pequeno país mas grande nação colonial, que a SDN continuasse a existir para nela se legitimar a defesa das cobiças e críticas e defender os direitos portugueses. Salazar evita responder à questão em si, em jeito de desacordo com as premissas da pergunta, mas centrando-se antes na ideia de que as colónias são cobiçadas: “É preciso acabar com o eterno receio próprio dos povos decadentes, incompatível, porém, com o nosso renascimento e com a nossa vontade de trabalhar”⁹⁵.

Em 1939, numa avaliação da situação europeia, pós guerra civil espanhola, Salazar criticou os meios da diplomacia coevos, sem prejuízo de mais uma vez censurar o parlamentarismo da SDN: “Substituída a velha discrição, correcta e silenciosa, pela diplomacia em assembleia geral de que a SDN foi vivo exemplar e consumado descrédito, passou-se ao método da acção directa, febril nas diligências, premente nos contactos, plebiscitário e clamoroso ante as multidões”⁹⁶.

A não concretização do empréstimo externo a Portugal pela SDN (1927-1928)⁹⁷ pela desistência do mesmo pelo governo português, mais concretamente por mão de

⁹⁴ Idem, p. 181

⁹⁵ Idem, p. 181.

⁹⁶ Discurso à Assembleia Nacional, de 22 de Maio de 1939, “A crise Política Europeia e a situação externa de Portugal”, In *Discursos e notas políticas*; António de Oliveira Salazar; vol. III; 1938-1943; 2ª edição; Coimbra Editora, Lda.; Coimbra; 1945; p. 140.

⁹⁷ Em 1927 o governo português solicita um empréstimo externo, à SDN, que ficou conhecido como o “grande empréstimo”, no valor de 12 milhões de libras. A Inglaterra não apoiou este empréstimo, diminuindo as possibilidades da sua concessão e levando a SDN a impor condições consideradas inaceitáveis. Salazar, fora do governo, criticou as condições do empréstimo externo “através de uma linguagem de orgulho que, como sempre acontece, é irrealistas, mas muito popular” nas palavras de António José Telo em *A obra financeira de Salazar*, “Análise Social”, vol. XXIX (128), 1994, 4ª edição, p. 789. Na análise da questão do empréstimo e da sua recusa pela Ditadura Militar também deve ser tida

Salazar, a diminuição do endividamento externo e a melhoria das condições das contas públicas, aliada aos sobressaltos que a SDN viveu na década de 30, também ajudam a justificar a indiferença e desvalorização com que Salazar se referiu à Organização, nos exemplos que vimos e que serão a maior parte das referências e mais significativas, evidenciando ainda uma continuidade no pensamento crítico que Salazar dirigia à SDN. Mais, a política de neutralidade foi a escolhida pelo novo regime. Em 1934, tinha Portugal conquistado um lugar no Conselho e esse lugar já não era tão apetecido, antes pelo contrário, pelo menos numa posição de presidência. Num telegrama confidencial⁹⁸ dirigido a Augusto de Vasconcellos Correia, delegado português no Conselho, à data, o Ministro dos Negócios Estrangeiros José Caeiro da Mata, na eventualidade de se confirmarem notícias que haviam sido publicadas e que apresentavam Portugal como um país a quem poderia ser dada a presidência, informou: “não quero deixar de prevenir V. Ex^a sabendo que se tal hipótese se apresentasse V. Ex^a a afastaria imediatamente pelos perigos que d’ahi nos poderiam advir”. Esta comunicação data de 27 de novembro de 1934, no dia seguinte Augusto de Vasconcellos dirigiu-se ao ministro, pelo mesmo meio, referindo que tendo o presidente em funções renunciado, pelo envolvimento numa questão a analisar pelo Conselho, os regulamentos indicavam que a presidência devia ser exercida pelo presidente da sessão anterior, o representante português informou: “Não vejo meio airoso renuncia tanto mais que já tratei da questão na sessão anterior e suponho que dela se poderá sair sem maior risco e em especial sem qualquer inconveniente para o nosso país”⁹⁹.

Da análise que temos vindo a fazer deixámos de parte, declaradamente, a relação entre Portugal e a OIT, devido à sua especificidade e complexidade, assim como a representação portuguesa em encontros pontuais e Conferências, portanto, fora do âmbito mais específico dos órgãos políticos Assembleia e Conselho, como, aliás,

em conta a acção dos exilados da I República que compunham a Liga de Paris e tentavam influenciar a não concessão do empréstimo junto da SDN e que também contribuiu para que o General Ivens Ferraz recusasse o empréstimo.

⁹⁸ Telegrama do MNE número 34, confidencial, de 27/11/1934 dirigido a Augusto de Vasconcellos. AHDMNE; 3º Piso, A 28, M 9.

⁹⁹ Telegrama de Portugal em Genebra, número 115, Confidencial, de 28/11/1934 dirigido ao ministro dos negócios estrangeiros. AHDMNE; 3º Piso, A 28, M 9.

referimos no início deste texto. Contudo, temos também deixado de parte qualquer referência ao Secretariado, até aqui e numa referência paralela e simultânea à revisão cronológica que apresentámos. Por uma questão de metodologia, com a intenção de tornar o mais transparente possível a caracterização do desenho institucional das relações portuguesas não referimos ainda o Secretariado da SDN como órgão que também contou com a presença e acção de Portugueses, ainda que, como órgão administrativo transnacional não se esperasse encontrar a ele grandes referência do governo português ou representação nacional.

3. Transnacionalismo e internacionalismo na SDN, o Secretariado e os funcionários internacionais portugueses

As referências ao Secretariado, à sua acção e importância têm sido remetidas para o presente capítulo, onde se pretende clarificar o domínio transnacional deste órgão e, com ele, o da SDN. Para tal, desenharemos novamente e com mais detalhe a composição formal e respectiva evolução do Secretariado, dando mais ênfase aos seus princípios de composição e caracterização do *staff* e sua hierarquia interna. Desde o início que afirmamos que o Secretariado é o órgão verdadeiramente transnacional da SDN, não iremos agora dizer o contrário, mas uma análise mais pormenorizada desta afirmação mostrar-nos-á os limites da mesma, e para tal é também necessário esclarecer os conceitos de transnacionalismo e internacionalismo, de acordo com bibliografia contemporânea à SDN e mais recente.

A presença portuguesa no Secretariado, à partida isenta de interesses nacionais, é um dos exemplos cuja análise nos permite concluir dessas limitações de uma acção verdadeiramente transnacional do Secretariado. Este órgão não foi alheio às mudanças e adaptações que já reconhecemos aos restantes ao longo dos 20 anos de vigência da SDN, ainda assim, a sua composição foi onde se verificou maior continuidade, também evidenciada pelo caso dos portugueses aí presentes.

Antes de aprofundarmos a nossa análise convém clarificar que quando falamos de Secretariado devemos reconhecer a existência dos tipos de referências ou abordagens a este órgão. Por um lado, existe o Secretariado, órgão administrativo da SDN, assim previsto desde o Pacto da SDN de 1919, composto por secções como mostra a figura 3 analisada no primeiro capítulo. Este Órgão de acção permanente, ao contrário da Assembleia e Conselho, servia de apoio a estes, mas constituía o

centro da acção da SDN pois tudo por ele passava entre uma e outra Assembleia, um e outro Conselho. Por outro lado, ao mesmo tempo, portanto, também com carácter permanente, e também de acordo com as decisões do Conselho e da Assembleia, trabalhavam os Órgãos Auxiliares, como a Organização Económica e Financeira, a Organização das Comunicações e Trânsito, a Comissão Permanente de Mandatos ou a Comissão de Estudos para a União Europeia, apenas para referir algumas, e estas tinham um secretariado, que corresponde, em acção e composição, ao Secretariado da SDN. Concluindo, podemos encontrar duas abordagens a dois tipos de Secretariados que, na sua essência, consistem na mesma realidade, pelo que aqui não lhes iremos fazer referências separadas.

Nesta análise mais específica ao Secretariado pretendemos ainda identificar os portugueses que foram membros deste órgão, e com que funções, com o propósito, de com um caso específico, confirmar ou apresentar limites à definição mais ou menos teórica que vamos construindo de Secretariado. Se o Secretariado é o órgão transnacional da SDN que recruta os seus funcionários segundo critérios que não a nacionalidade, por princípio, então será legítimo aspirar a que o caso dos funcionários portugueses o confirme, agindo estes na defesa dos interesses da SDN, sem ligação formal ao seu país de origem. Facto é que para o Secretariado a nacionalidade, ainda que por inerência a outros critérios e não *de per si*, revela-se um critério, assim como os funcionários internacionais, cuja definição teremos oportunidade de explorar, podiam ser, antes disso, funcionários nacionais, como o caso português mostra.

Antes da referência mais específica ao caso português e à apresentação do Secretariado ao nível da sua composição e competência é importante situarmo-nos na sua origem e percorrer os momentos que marcam a sua construção ideológica e prática.

A informação de que dispomos para caracterizar a orgânica e competências do Secretariado em 1920 é a que encontramos no Pacto, para além do resultante das

decisões do Comité de Organização, em 1919, e que muito foi ainda discutido¹⁰⁰, mas que, de forma muito geral, colocava nas mãos do Secretário-Geral o grande poder de organizar e colocar em funcionamento o Secretariado. Ainda antes da ratificação do Tratado de Versalhes, já o Secretário-Geral havia sido definido e autorizado a recrutar uma pequena equipa, assim como a fixar uma tabela de retribuições para a mesma, iniciando os trabalhos de composição e definição normativa do órgão¹⁰¹.

Pela análise do Pacto, que entrou em vigor a 10 de Janeiro de 1920, não podemos afirmar que estivesse previsto um carácter internacional para o Secretariado, como vimos, tanto que a primeira proposta de composição de um Secretariado não constituía verdadeiramente um Secretariado mas sim um conjunto de nove secretários, nacionais, cada um assistido por um *staff* nacional, desempenhando funções de secretários do Conselho, sob a supervisão de um Secretário Geral.

É o relatório de Balfour, apresentado a 19 de maio de 1920, na 5ª Sessão do Conselho, sobre o *staff* do Secretariado, que estabelece uma tabela para os membros deste órgão. A questão da retribuição era muito importante e uma dificuldade, dado que ao prever-se a necessidade e cuidado de recrutar homens e mulheres o mais qualificados possível para cumprir as funções inerentes a este

¹⁰⁰ Na fundamentação da definição do período em análise neste trabalho, considerámos excluir o conteúdo das reuniões e negociações que antecederam a elaboração do Pacto e o Tratado de Versalhes. De qualquer forma, algumas excepções foram feitas por motivo de melhor compreender algumas questões, e a preparação da composição e definição de competências do Secretariado foi uma das matérias em que o ano de 1919 foi muito rico e com ele se poderá aprofundar a reflexão. Martin David Dubin, no artigo intitulado *Transgovernmental Processes in the League of Nations*; in "International Organization", vol. 37, nº 3 (Summer, 1993); p. 469-493; <http://jstor.org/stable/2706452>; percorre o ano de 1919 e todos os contributos para o desenho da instituição no que diz respeito ao seu carácter transgovernamental. O artigo apresenta os contributos, avanços, recuos e posições tomadas durante o período de definição da SDN (1919), que podem contribuir para uma melhor análise e compreensão do assunto. Para além do Secretariado, o autor refere-se a todos os órgãos ou organismos da SDN que de alguma forma tiveram um carácter de cooperação funcional e conduziram à caracterização da SDN como instituição transgovernamental, entre eles a Organização Internacional do Trabalho e as Organizações Técnicas (Organização para as comunicações e Trânsito; Organização Internacional de Saúde e Organização Económica e Financeira) cujas secretarias constituíam acção do Secretariado. Sobre este assunto pode ainda consultar-se a obra de Egon Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 13 a 16.

¹⁰¹ José Caetano Lobo d'Ávila da Silva LIMA; *Da Sociedade das Nações*; J. Rodrigues e Cª; Livraria Editora, Lisboa; 1927; p. 80.

órgão, se partia do princípio que a sua retribuição não poderia ficar aquém do que receberiam por igual tarefa no seu país e a realidade é que entre os países havia diferentes escalas de pagamento.

Para além da questão da retribuição e, a montante dela, encontrava-se o facto de “The members of the Secretariat once appointed are no longer the servants of the country of which they are citizens, but become for the time being the servants only of the League of Nations. Their duties are not national but international.”¹⁰²

A 17 de dezembro de 1920, um Comité nomeado pelo Conselho e por decisão da Assembleia, que ficou posteriormente conhecido como o Comité Noblemaire (composto por França, Itália, Nicarágua, Espanha e Reino Unido), ficou responsável por conduzir um estudo sobre todos os factores da organização: métodos de trabalho, eficiência, número, salários e outras despesas do *staff* e da organização. Entre outras questões sobre as quais se debruçaram, salienta-se a decisão de definir uma nova tabela de remuneração dos quadros internacionais da SDN (Secretariado, Organização Internacional do Trabalho e Tribunal Permanente de Justiça Internacional). Os valores foram definidos a partir dos praticados pelo Reino Unido, por ser o país que mais elevados valores praticava, evitando assim que funcionários deste país deixassem de participar na instituição. Além disso, os salários mais baixos foram acrescidos de um complemento devido à expatriação e ao custo de vida em Genebra ser mais elevado que em Londres.¹⁰³

Ao abrigo do sistema Noblemaire os contratos dos chefes de secção e funcionários poderiam ser renovados por sete anos. Até 1930 estes princípios e outros definidos no relatório do Comité Noblemaire não variaram muito e serviram de base ao funcionamento do Secretariado, apenas com uma alteração, do limite de idade, aprovada pela Assembleia, que passou dos 55 para os 60 anos.

¹⁰² HISTORICAL STUDY OF THE NOBLEMAIRE PRINCIPLE; International Civil Service Commission Fifty-ninth session; New York, 12-30 July 2004; 5 May 2004; p. 1; http://www.fsu.unlb.org/docs/related_documents/59CRP5.pdf

¹⁰³ Idem, p. 2.

O Relatório Noblemaire definiu as responsabilidades confiadas ao Secretariado como as de preparação do trabalho e das decisões das várias organizações da SDN, recolha de documentos, preparação do terreno para a tomada de decisões pelos órgãos de competência para tal, sem sugerir que decisões seriam essas e, tomadas essas decisões, proceder à sua execução mais fiel.

Outro aspecto extremamente importante na caracterização do Relatório Noblemaire e a que Egon F. Ranshofen-Wertheimer (1945) chama de “valor particular”, é o facto de as principais conclusões deste documento corresponderem ao conceito e visão do Secretário-Geral, encorajando-o a manter o Secretariado como uma entidade coordenadora, de intercâmbio, e não de acção política, dominada pela iniciativa do próprio Secretário Geral, até no recrutamento.

A grande evolução que o Secretariado sofre durante a década de 20 levou-o a um momento em que tinha crescido até onde podia e era necessário consolidá-lo. Assim, em 1928 a Assembleia deu indicação ao Secretário Geral para se pronunciar sobre a necessidade de alterações no Secretariado, Organização Internacional do Trabalho e Tribunal Permanente de Justiça Internacional, sendo estes os três órgãos do quadro internacional e administrativo, cujos Regulamentos eram comuns. Decidiu ainda a Assembleia a realização de um inquérito exaustivo, cuja organização ficaria a cargo do quarto Comité da Assembleia, o do Orçamento e organização interna¹⁰⁴. Em 1929, e com o fim de conduzir tal inquérito foi criado o Comité dos Treze. O relatório deste Comité foi apresentado a 28 de Junho de 1930. Só a 1 de maio de 1931 se apresentou uma proposta final, por falta de consenso, do Novo Comité dos Treze, que veio alterar o esquema que até aí existia.

O primeiro relatório (1930) sublinhou a importância do carácter internacional do Secretariado, determinou o aumento do número de Sub-Secretários Gerais, defendeu a substituição dos contratos de 7 anos por contratos permanentes e

¹⁰⁴ Este foi quase sempre o Comité a quem era atribuída a organização da discussão sobre as questões do pessoal e, portanto, do Secretariado, pelo que não apenas o trabalho do Comité dos Treze foi por ele organizado mas também o Relatório Noblemaire se deu muitas vezes pelo nome de Relatório do Quarto Comité.

analisou ainda a questão dos salários. Esta última questão, a única que não reuniu consenso, justificou a continuidade do trabalho do Comité que no ano seguinte apresentou novas conclusões. Ainda sobre os salários, as conclusões do Comité dos Treze apresentadas pela primeira vez em 1930 sugerem algumas alterações nos vencimentos dos Sub-Secretários Gerais, recém aumentado o número destes postos, remuneração extraordinária para aqueles que após sete anos evidenciassem mérito que o justificasse e não pudessem progredir a Vice Secretário Geral. Relativamente aos funcionários, ou oficiais, como igualmente podem ser nomeados, destacou o relatório que os seus salários deviam ser mantidos a um nível atrativo para manter bons profissionais ao serviço da SDN. As escalas de pagamentos levaram então o Comité dos Treze a continuar os seus trabalhos e já no contexto dos efeitos da depressão económica, a 1 de maio de 1931, as suas propostas vão no sentido de diminuir salários, o que não se podia efectuar de forma generalizada por motivo de contratos, mas aplicou-se a redução de vencimentos aos novos contratos. Outra novidade tinha a ver com o Esquema de Pensões, que aproximou a realidade destes funcionários à dos funcionários nacionais da maioria dos países mais avançados neste tipo de mecanismos sociais. Também seguindo o que já havia sido definido pelo Relatório Noblemaire, o Comité dos Treze reiterou a existência de diferenças entre os oficiais superiores e os outros membros do *staff* e criou uma distinção mais clara entre oficiais com contratos temporários, os mais altos, e aqueles com contratos permanentes, ainda que ressalvando que os primeiros poderiam prolongar-se, o que não deixa de ser uma contradição.

No que respeita às responsabilidades, aquelas que estavam definidas pelo Relatório da Comissão Noblemaire iriam continuar em vigor, acrescentou-se, ainda assim, que o Secretariado não devia ter iniciativa política, que era puramente executivo das decisões tomadas, as suas características especiais tinham a ver com isto, dado que se tratava de um órgão de trabalho constante e que tinha uma supervisão intermitente, por motivo dos órgãos com os quais o Secretariado mantinha relações próximas e especiais se reunirem com largos intervalos de tempo, o que levou os

autores deste relatório a comparar o Secretariado a departamentos governamentais.

Não deixando de sublinhar o carácter administrativo e internacional deste órgão, também parece que se reconhece que o Secretariado de 1930 é em muito diferente do de 1921 e que “the political character of the Secretariat’s work has become much more accentuated”¹⁰⁵.

O facto deste ser o órgão que desenvolvia um trabalho contínuo ao longo do ano, pois preparava os encontros e reuniões dos outros órgãos, apoiava o decurso desses encontros e depois aplicava as suas decisões, a sua visibilidade pública era grande. Também não devemos esquecer que o Secretariado mantinha registos de toda a acção da SDN e era o órgão responsável pela informação e comunicação na e da organização.

A evolução do Secretariado conhece-se pela análise da sequência dos Relatórios sobre o seu funcionamento como os que vimos anteriormente. A constante necessidade de estudar as questões do pessoal e do Secretariado permitiu a produção de cerca de quatro relatórios, várias Resoluções e registos do Quarto Comité da Assembleia em sessões plenárias, para além da informação presente no Anuário da SDN e outras fontes secundárias, como relatórios de contas. Assim, após o Pacto, começando pelo Relatório Balfour, de Maio de 1920, passando pelo Relatório Noblemaire, adoptado em setembro de 1921 e terminando no Relatório do Comité dos Treze, de 1931 e no Relatório do Novo Comité dos Treze de 1931, estamos perante os principais elementos que caracterizam o Secretariado e sua evolução na história da SDN e dos órgãos transnacionais.

A principal diferença entre estes documentos e momentos está na mudança de direcção no que respeita à iniciativa e controlo das normas do pessoal no Secretariado. Sempre houve quem se pronunciasse contra e a favor da independência dos funcionários internacionais, por exemplo desde 1921, quando o

¹⁰⁵ Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 18.

Relatório Noblemaire afirmava o carácter indiscutível da iniciativa do Secretário-Geral. No entanto, o peso que os governos tinham, de investigar, decidir e direccionar, interferindo com os poderes do Secretário-Geral, acentuou-se a partir do Relatório do Comité dos Treze (1931), passando então a Assembleia a ter maior poder de iniciativa na definição da acção do Secretariado¹⁰⁶. Assim como os oficiais superiores, sem que disto se encontrem consequências lógicas registadas, partilhavam duas características de princípios contrários, por um lado, oficiais internacionais e, ao mesmo tempo, porque nomeados pelos seus governos, representantes desses mesmos governos nacionais (o aumento do número destes oficiais também por si é uma medida de carácter político).

Antes de continuarmos a análise do Secretariado mais propriamente, atentemos um pouco sobre alguns conceitos e sua adequação nas referências à SDN e mais especificamente ao seu órgão de administração internacional para melhor o compreender.

Na caracterização da SDN realizada até aqui, particularmente sobre o órgão administrativo, parece que os conceitos de transnacionalismo, menos utilizado, e internacionalismo, têm sido utilizados quase como sinónimos, no entanto, e segundo alguns autores como Patrícia Clavin (2005), os conceitos devem ser esclarecidos pelas diferenças que representam, diferenças essas essenciais na análise das organizações internacionais como a SDN. A realidade é que a bibliografia utilizada, contemporânea à SDN, ou posterior, raramente utiliza outro conceito que não o de internacional para se referir ao Secretariado, mas vamos ver como, na verdade, em alguns momentos e domínios, o termo mais adequado será o de transnacionalismo.

Clavin centra a sua definição de transnacionalismo nas pessoas, para a autora, o espaço em que as pessoas habitam, a sua rede de relações e a sua troca de ideias são ponto essencial na definição do conceito, daí que o aplique, em alguma medida,

¹⁰⁶ Idem; p. 26.

à Sociedade das Nações¹⁰⁷. Nunca este conceito se pode confundir com o de supranacionalismo, os encontros internacionais, a cooperação, são uma passagem de fronteiras com respeito às mesmas e não uma superação de fronteiras.

Transformar e ser transformado é também parte da definição de transnacionalismo. Por exemplo, um agente transnacional, como foi claramente Eric Drummond, Secretário Geral da SDN desde 1919 a 1933, é aquele que promove encontros e cooperação, que apesar de não ter um cargo político, como promotor de aproximações, confidente de alguns agentes nacionais, mediador, pelo peso do seu cargo e da sua postura, é influenciador de transformações e acções transnacionais. Corroborando o que diz Clavin quando refere que os contributos individuais, e não em representação oficial dos Estados constituem o transnacionalismo, podemos afirmar que não apenas o Secretário Geral mas todos os funcionários internacionais, admitidos segundo os princípios apresentados de preocupação pela competência e não nacionalidade, de nomeação não governamental, se inserem nesta definição, tornando o Secretariado e por consequência a própria SDN num organismo inovadoramente de acção transnacional.

Tal como Clavin defende, é difícil delimitar as relações transgovernamentais e intergovernamentais na acção da SDN, isto é, há domínios da SDN onde há claramente uma acção intergovernamental, como as questões do desarmamento, e outras em que é mais visível a acção transgovernamental, como por exemplo, no domínio económico. Ambos os domínios, é verdade, são tratados, em diferentes sentidos, por todos os órgãos da SDN, o que nos leva a outra questão, se há verdadeira independência na acção transnacional ou não, ou melhor, se há verdadeiramente acção transnacional. Isto é, se a discussão de técnicos e conselheiros, isenta de influências nacionais é valorizada ou substituída pelos órgãos que efectivamente têm o poder político, e que exercem esse poder numa lógica intergovernamental na tomada de decisão.

¹⁰⁷ Patricia CLAVIN; "Defining Transnationalism" in *Contemporary European History*; 14, 4 (2005); Cambridge University Press; Reino Unido; 2005; p. 422 e seguintes.

Martin Dubin faz uma análise transversal aos vários órgãos da SDN de âmbito transgovernamental (Secretariado, Organização Internacional do Trabalho e Organizações Técnicas) e considera que Eric Drummond, primeiro Secretário Geral da SDN, é sinónimo de inovação na definição e na defesa do internacionalismo de certos órgãos da SDN. Apesar de aqui nos centrarmos no Secretariado, as questões a montante da sua criação e o âmbito da sua acção relacionam-se com os restantes órgãos, visto que lhes foi comum a discussão sobre a comunicação entre a SDN e os países, atribuindo-se ao Secretariado essa função de plataforma de ligação, ainda que não promovendo total autonomia, muito pelo contrário, a sua acção estava subordinada às sugestões e decisões dos órgãos políticos como já referimos. Para Drummond era essencial que se criassem conselhos nacionais de ligação privilegiada com a SDN que facilitassem a comunicação entre a organização e o país, centralizando as comunicações a diversos ministérios, por exemplo, num só local, e defendeu-o desde cedo¹⁰⁸. Apesar de já em 1919 esta ideia estar definida, Portugal, por exemplo, só em 1926 criou a sua dependência para as relações com a SDN de forma permanente. É essencial sublinhar que quando se fala em acção transnacional está a falar-se da comunicação não só entre a SDN e estes conselhos nacionais como representantes dos governos. Na comunicação e na acção transgovernamental da SDN intervinham outros representantes, de países membros ou não, ou mesmo de outras organizações e a sociedade civil, até porque a acção do Secretariado também passava muito pela sua secção de informação, publicando a SDN e fazendo chegar à comunicação social informação em larga escala.

A ideia de cooperação funcional utilizada por Dubin é fundamental à compreensão do funcionamento da SDN e da novidade que trouxe, principalmente na acção do Secretariado ou outros organismos a ele ligados. Desde o início, por exemplo, era suposto o Secretariado e a Organização Internacional do Trabalho partilharem os serviços centrais, por motivos de eficiência e economia, contudo, esta foi uma das primeiras desilusões de Drummond, não se efectivando esta relação e

¹⁰⁸ Martin David DUBIN; "Transgovernmental Processes in the League of Nations"; in *International Organization*; Vol. 37, Nº 3; University of Wisconsin Press; 1983; p. 471 e seguintes.

aprofundando-se até a separação entre estes dois órgãos. Apesar deste fracasso, a sua tentativa revela que na ideia original a acção de secretariado podia ser transversal e comum a diferentes órgãos e domínios e, à excepção da OIT, foi-o.

Recuperando o que no primeiro capítulo se disse sobre os Órgãos Auxiliares, compostos por Organizações Técnicas e Comissões Consultivas, cujo trabalho era desenvolvido de forma permanente além das Conferências e encontros pontuais pelo trabalho das diferentes secções do Secretariado, deve agora sublinhar-se que o seu aparecimento resulta da iniciativa de diferentes governos e concretiza-se na acção de um conjunto de pessoas de diferentes nacionalidades.

Durante o ano de 1920 concretizou-se a criação de organismos técnicos permanentes: a Organização para as Comunicações e Trânsito, Organização para a Saúde e Organização Económica e Financeira. As propostas partiram do Conselho e na primeira sessão da Assembleia, em Setembro de 1920, foram aprovadas. Apesar do Conselho ter a intenção de não permitir que estas Organizações Técnicas/Especializadas e os seus secretariados fossem autónomas, até porque se baseavam na comunicação com os diferentes países, a verdade é que o trabalho a que se propunham ia muito para além dos conhecimentos e vontades dos membros do Conselho e da Assembleia, em quantidade e diversidade, abrindo caminho a uma maior centralização do tratamento dos assuntos no Secretariado e proporcionando a criação de novas organizações técnicas¹⁰⁹.

Sem entrar na análise de questões específicas da acção da Organização Económica e Financeira, usemos a mesma como exemplo da acção deste tipo de órgãos para comprovar do transnacionalismo que lhes atribuímos. Segundo Wessel e Clavin, as acções do Secretariado da SDN eram as do secretariado de qualquer secção e Organização Técnica da SDN, assim, os seus elementos organizavam informação, elaboravam estatísticas e minutas, entre outras questões de estudo, análise e preparação de trabalhos. Formalmente, eram estes membros os únicos na SDN que constituíam a voz da SDN no seio da organização. O facto dos oficiais do

¹⁰⁹ Idem, p. 490.

Secretariado estarem no seu cargo durante largos anos, pelo menos no que concerne a este órgão, permitiu-lhes tornarem-se actores mais centrais do que teoricamente deveriam ser¹¹⁰, assim também o Secretariado passou a ter mais poder do que estava previsto inicialmente. Em 1930, quando Egon F. Ranshofen-Wertheimer entrou em funções no Secretariado, definiu pelas seguintes palavras a SDN e o próprio Secretariado: “In 1930 the League stood at the zenith of its prestige. [...] Its technical organs and services, originally considered mere annexes to the political functions of the League, had grown quite out of proportions as compared with the original intentions of the draftsmen of the Covenant”¹¹¹.

Os comités e subcomités emanados pela Assembleia, órgão central de decisão, tratavam todas as questões atribuídas pela Assembleia, no entanto, não se esgotava aqui a referência a qualquer assunto. Por exemplo, voltando à questão da Organização Económica Financeira, falamos de 3 domínios encarregues dos assuntos: 2º Comité da Assembleia, Comité Económico e Comité Financeiro (mais os subcomités para questões específicas) e duas secções do Secretariado, uma financeira e outra económica¹¹². Estes diferentes componentes são parte do todo e cada um com o seu trabalho estão interligados na construção de relatórios informativos, recomendações políticas e estatísticas de suporte. Cada um destes analisava as questões, segundo indicações da Assembleia, que eram apreciadas e votadas na Assembleia seguinte. A continuidade do trabalho, para além do período de duração da Assembleia, onde nasciam e desaguavam as questões, permitiu a estes órgãos administrativos um grande envolvimento com as questões, e o Secretariado estava presente em todos os momentos de todos os elementos apresentados.

Partindo do pressuposto que ao Secretariado não podemos atribuir o adjectivo de órgão transnacional sem reservas, de forma mais objectiva tentemos então

¹¹⁰ Patricia CLAVIN e Jens-Wilhem WESSEL; “Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation” in *Contemporary European History*; 14; Cambridge University Press; Reino Unido; 2005; p. 9.

¹¹¹ Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. xi.

¹¹² Para outras organizações técnicas este esquema de relações também existe.

apresentar a composição do Secretariado, a sua orgânica formal, evolução, composição e funções. Para tal iremos basear-nos grandemente numa obra que pela data da sua criação, autor, especificidade e falta de substituta, é central e essencial à análise do que este capítulo se ocupa: “The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration”, da autoria de um escritor de nacionalidade austríaca, Egon F. Ranshofen-Wertheimer, que vivia em Londres em 1930, quando se tornou membro do Secretariado da SDN e onde esteve durante 10 anos. Nesta obra o autor pretende fazer um tributo ao Secretariado, com uma perspectiva de avaliação do domínio administrativo da SDN, pretendendo salientar os aspectos de inovação e sucesso da SDN, assim como alguns dos seus limites, contribuindo para a criação de uma futura organização de administração interna, o que se virá a concretizar, estando, no pós II Guerra Mundial, nas fileiras da Organização das Nações Unidas. Apesar de todos os limites que vamos encontrar à ideia de funcionamento transnacional do Secretariado, aqui objecto de análise, o autor concluiu que o Secretariado foi a primeira experiência, de sucesso, de administração internacional, afirmação cada vez menos discutível.

Quadro IV – Quadro de Pessoal do Secretariado – Divisões.

Hight Directorate/ Primeira divisão	<ul style="list-style-type: none">• Secretário-Geral• Vice Secretário-Geral• Sub Secretário-Geral• Directores• Conselheiro Legal • Chefes de Secção• Membros de Secção• Conselheiros• Especialistas
Segunda Divisão	<ul style="list-style-type: none">• Pessoal que desempenha trabalho administrativo (Secretários e Assistentes)
Terceira Divisão	<ul style="list-style-type: none">• pessoal que desempenha trabalho manual (jardineiros, motoristas, telefonistas, ...)

Fonte: Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945.

Um dos grandes grupos, e mais importante, de membros do Secretariado é conhecido como o *Hight Directorate*, onde encontramos os principais oficiais do Secretariado (ver Quadro IV). Apenas uma classificação unia estes homens, não eram um corpo técnico, um órgão formal de reunião ou decisão que o Secretário-Geral tivesse obrigação de consultar. Quem estava no topo era logicamente o Secretário-Geral, existindo depois o lugar de Vice Secretário Geral e de Sub Secretário-Geral (2 elementos, na criação). Nos últimos anos inseriram-se neste grupo o Conselheiro Legal e os Directores. A principal característica que distingue os detentores destes postos dos demais, a apresentar de seguida, é o facto destes serem de nomeação política e carácter temporário, teoricamente só excepcionalmente renovável.

No caso do Secretário-Geral¹¹³, sobre quem muito se poderia escrever, refiramos apenas que tinha uma acção quase ilimitada sobre o *staff* do Secretariado, todavia limitada a nível externo e no final da vigência da SDN, desde a emergência da Segunda Guerra Mundial, o mesmo gozou ainda de mais autonomia, depois da Comissão de Supervisão ter substituído a Assembleia como órgão director do Secretariado. Uma das características mais importantes deste cargo era o facto de o mesmo ter a obrigação e o poder de nomear os membros do Secretariado. Quando à escolha do Secretário-Geral, sem necessidade de o escrever, considerou-se desde o início que este cargo iria ser ocupado pelas duas potências europeias centrais, Inglaterra e França, de forma rotativa. O que se verificou em Julho de 1933 quando um britânico, Eric Drummond, foi substituído por um francês, Joseph Avenol, que quando em Agosto de 1940 se demitiu foi substituído por Seán Lester, irlandês. Avenol tomou posse numa época particularmente difícil, pois o fracasso da Conferência Económica de Londres, a queda da Conferência de Desarmamento e a saída da Alemanha marcaram, de certa forma, o início do seu mandato. Segundo Walters, que chegou a ser Segundo Secretário-Geral, Avenol era menos brilhante que Drummond mas inteligente, empenhado, conhecedor e promotor de união e

¹¹³ Para mais detalhe sobre as competências do Secretário-Geral ver Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 67 a 76.

consenso dentro do Secretariado, seguindo as ideias do seu antecessor. Contudo, nos últimos anos, não se conseguiu afastar das influência ideológica e da acção do seu país na Guerra, graves falhas marcaram os últimos anos da sua acção no Secretariado.¹¹⁴

Em 1926, com a entrada da Alemanha na organização, foi criado um novo lugar de Sub Secretário-Geral, e as nacionalidade dos elementos deste conselho superior do *Hight Directorate* correspondem aos países membros permanentes do Conselho, os grandes países. Isto é, o Secretário Geral era britânico, o Vice Secretário-Geral era francês e os três Sub Secretários Gerais eram de nacionalidade italiana, japonesa e alemã. Este compromisso manteve-se ao longo dos anos, pelo que na necessidade de substituição, a mesma era feita por um elemento da mesma nacionalidade. Os sub Secretários-Gerais tutelavam algumas das secções ou eram responsáveis pelos Serviços Administrativos Internos. O carácter nacional destes postos superiores proporcionou que, em alguns casos, o Vice e os Sub Secretários Gerais se rodeassem, no seu gabinete, de secretários, estenógrafos e outros profissionais da sua escolha e confiança, criando-se assim grupos nacionais. Apesar das críticas a situação manteve-se durante toda a duração da acção do Secretariado.

Ainda no *Hight Directorate* mas num estrato mais baixo encontram-se os Directores, escolhidos segundo a nacionalidade, para que fosse o mais diversificada possível. No entanto, para estes cargos, quase sempre indefinidamente renováveis, os titulares já não eram nomeados pelos governos, mas sim escolhidos pelas suas capacidades e qualificações específicas.

Já no primeiro capítulo nos referimos à questão da segurança colectiva e dos pequenos estados. Aqui, no contexto da análise do Secretariado, voltamos a encontrar espaço para a referência a este assunto. Segundo Antoine Fleury podemos definir os pequenos estados, ou pequenas potências como aqueles países/estados que não têm capacidade de se defender sozinhos, e que se

¹¹⁴ F. P. WALTERS; *A History of the League of Nations*; vol. II; Oxford University Press; Grã-Bretanha; 1952; p. 560.

posicionam no seio de um conjunto de apoio no qual desempenham um papel secundário: trata-se de estados dependentes, cujo destino corresponde, muitas vezes, à vontade de uma grande potência ou de um grupo de potências, que o são sobre as pequenas por diferentes motivos, geográficos, estratégicos ou históricos¹¹⁵. O autor não terminou a sua definição sem referir que em certas actividades os pequenos estados podem conquistar elementos característicos de grandes, assim como contemplou a possibilidade de evolução, da qual são exemplo países como a Noruega, pelo papel marítimo, ou os Países Baixos, pelo papel industrial. Olle Krantz (2002), sobre esta questão dos pequenos estados, traçou uma cronologia de momentos em que os pequenos estados foram mais ou menos dependentes, especificamente a nível económico, e conclui que, de 1850 a 1970, o único momento em que se reconhece aumento da cooperação e da actividade dos pequenos estados situa-se entre 1910 e a década de 60/70¹¹⁶. Não sendo por isso forçado reconhecer que estando a experiência da Sociedade das Nações neste intervalo a mesma contribuiu ou, pelo menos, usufruiu deste facto. Ainda assim, as conquistas dos pequenos estados na SDN são muito limitadas e, quando se verificam, resultam muitas vezes da união entre vários desses pequenos estados, como fizeram os membros latino-americanos, agindo em bloco através de um deles, quando o mesmo chegava a membro do Conselho, por exemplo.

O domínio dos grandes países no Conselho, facto já criticado pelos pequenos países, também foi visível no estrato superior do Secretariado. A solução adoptada desde 1932 foi a criação de mais um lugar de Vice Secretário-Geral, atribuído a um espanhol, e de um Conselheiro Legal (integrava a categoria de Sub Secretário Geral). Apesar de um país, que não fazia parte do grupo dos grandes, ter sido contemplado para um lugar importante não resolveu a grande insatisfação dos pequenos, pois a Espanha também não era considerada propriamente como um

¹¹⁵ Antoine FLEURY,; “Les petits Etats dans la politique européenne aux XIX^e et XX^e siècles”; in *Les petits états et la construction européenne. Actes de la VII^e Chaire Glaverbel d’études européennes 2001-2002*; dir. de Michel Dumoulin e Geneviève Duchenne; Peter Lang; Bruxelas, 2002, p. 17.

¹¹⁶ Olle KRANTZ: *Small European Countries in International Organizations: A perspective of the Small-State Question, Paper on Session 20, - 13th Congress of The International Economic History Association*, Buenos Aires, 2002; p. 2.

país pequeno. Em rigor, só em 1939 encontramos um nacional de um pequeno país, Irlanda, no *Hight Directorate*. Como já havíamos concluído pelo caso do Conselho, também no Secretariado, no final da vida da SDN, a conquista dos pequenos países havia vingado. Contudo, na prática, esta situação não resultava de uma real vontade de conceder mais poder aos pequenos países, reforçando neste nível da hierarquia uma administração internacional abrangente, mas sim de um necessário preenchimento de vagas que se deveu à ausência de 5 das 7 potências mundiais do período entre guerras. Ranshofen-Wertheimer apresentou dados que comprovam estas referências¹¹⁷: segundo o autor, entre 1920 e 1932 a nacionalidade da totalidade dos oficiais do *Hight Directorate* correspondia a membros permanentes do Conselho, em 1933 já contava com 67% e em 1939 com 50%, o que mostra bem o domínio dos membros permanentes até ao final. Mesmo com uma percentagem em metade inferior à do período 1920-1932, não nos podemos esquecer que o número destes países não correspondia a metade dos estados membros da organização.

No que diz respeito às categorias de funcionários, para além dos membros do *Hight Directorate* apresentados, compunham uma primeira categoria de funcionários os Chefes de Secção (encarregues da Secção, sob supervisão de um Director em alguns casos, tratava-se dos oficiais dos postos mais altos, cuja composição foi aumentando em número ao longo dos anos), Conselheiros (título honorífico que servia para destacar alguns elementos que já tinham atingido o limite de anos de serviço mas não podiam ser promovidos), Membros das Secções (maioria dos funcionários e espinha dorsal da administração internacional, tinham qualificações de nível superior e era-lhes exigida capacidade de iniciativa e resolução) e Especialistas (membros seniores das Secções). Estes últimos muitas vezes eram originários dos governos dos seus países e ausentavam-se para se tornar pares dos membros do Secretariado. Havia ainda outro tipo de elementos, os colaboradores temporários, cerca de 350 entre 1926 e 1938, originários de 38 países¹¹⁸ e que na sua maioria eram jornalistas, escritores e publicistas, convidados pela SDN a conhecer e

¹¹⁷ Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 65.

¹¹⁸ Idem; p. 342.

divulgar o seu funcionamento, sendo as suas despesas asseguradas pela SDN e inserindo-se na Secção de Informação. A SDN também promovia a troca de membros entre o Secretariado e a OIT, por exemplo, ou a participação de personalidades de maior destaque em encontros fora do âmbito da SDN, de forma a divulgar e valorizar a organização e os seus procedimentos.¹¹⁹

Em suma, os funcionários do *Hight Directorate* do Secretariado compunham o *staff* que concretizava as resoluções da Assembleia, do Conselho e de outras organizações e desenvolvia o trabalho preparatório em que se baseavam os órgãos referidos. Uma segunda divisão, a mais numerosa ao longo de toda a existência da SDN, era composta pelo pessoal que desempenha tarefas de rotina administrativa, tais como secretários e assistentes. A terceira e última divisão constituiu-se pelo pessoal que desempenhava trabalho manual, representava cerca de um quinto do total na maioria dos anos, normalmente estes funcionários, como jardineiros, motoristas ou telefonistas, eram recrutados na Suíça, pelo que a quantidade de funcionários desta nacionalidade não é reflexo necessariamente da importância do país, deve-se apenas ao facto de ser o país onde a instituição se encontra.

As diferenças entre os oficiais destas três divisões não se resumem aos salários, postos e responsabilidades: havia uma clara distinção no procedimento de recrutamento, incluíam-se em carreiras distintas e raramente podiam subir de escalão devido às significativas diferenças no seu perfil e origem.

Eric Drummond pretendeu, desde o início, criar um *staff* no Secretariado de lógica funcional, por oposição a uma lógica geográfica ou mesmo a combinação das duas como chegou a ser sugerido¹²⁰. Cada membro agiria segundo as indicações do Secretário e na defesa dos interesses da organização. Assim, o desenho do esquema da organização, materializado nas subdivisões administrativas, e mesmo a ideologia de funcionamento das mesmas, manteve-se ao longo dos anos muito fiel ao inicialmente definido por Drummond, apesar de o mesmo prever que fossem

¹¹⁹ Idem; p. 338 e seguintes.

¹²⁰ Idem; p. 82.

criadas outras secções para além das 11 que definiu inicialmente. As Secções¹²¹ criadas foram as seguintes: *Administrativa e da questão das minorias; Económica e Financeira; de Informação* (com escritórios de ligação em Londres, Berlim, Paris, Roma e Tóquio a partir de 1930); *Gabinete Internacional; do Trabalho; Legal; dos Mandatos; Política; dos Registos e Tratados; das Questões Sociais e do Trânsito e Telecomunicações*. Ao longo dos anos tiveram lugar algumas alterações, ainda que, de forma geral se possa dizer que este esqueleto inicial foi até bastante estável. As principais alterações que tiveram lugar entre 1919 e 1938 são: a abolição da *Secção de Trabalho*, devido à autonomização da OIT, e as fusões da *Secção Legal* com a de *Registos e Tratados* e e do *Gabinete Internacional* com a de *Cooperação Intelectual* (1928). Houve ainda lugar para a criação de novas Secções, por desdobramento de algumas já existentes (em 1931, à das Questões Sociais acrescenta-se a da Saúde e do Tráfico de Ópio, até aí matérias sob a alçada da primeira; e em 1930 a *Secção Económica e Financeira* desdobra-se na criação de duas secções, uma por tema) e novas formações, como a de *Desarmamento* (1920) e a *Central* (1933).

Para além destas Secções, definiram-se outros departamentos, *Serviços Administrativos Internos*, encargos da administração interna do Secretariado: *Departamento Financeiro; Biblioteca; Registos, Arquivo e Distribuição; Interpretação e Tradução, Digitação e Dactilografia e Preci-Writing*¹²².

Logo em 1920 e até ao final, o Secretariado deixou de estar dividido nos dois serviços caracterizados, *Secções e Serviços Administrativos Internos*, e passou a organizar-se em torno de três níveis: *Organização Geral do Secretariado* (Secretário-Geral e gabinete, Vice Secretário-Geral e gabinete, Sub Secretários-Gerais e gabinete e Secções que serviam o Secretariado como um todo, Secções Gerais – Política, Legal, Central, Biblioteca e Tesouro); *Organizações Especiais da SDN*, que contemplava as restantes secções; e os *Serviços Administrativos Internos* (serviços

¹²¹ Rever Figuras I e II, Capítulo 1; ver Anexo 4 – Organograma do Secretariado da Sociedade das Nações em 1930 e Anexo 5 – Organograma do Secretariado da Sociedade das Nações em 1938.

¹²² Este Departamento parece desenvolver um trabalho de realização de excertos/resumos de documentos.

auxiliares necessários ao trabalho do Secretariado, incluindo o Departamento do Pessoal (ver anexos 4 e 5).

Nos últimos anos de vida da SDN houve novas reestruturações, em sentidos contrários e próximas no tempo, ora dividindo as Secções e funcionários por níveis de importância, principais e secundários (1939), ora promovendo novamente uma amalgama de serviços e funcionários ao nível da sua categorização (1940)¹²³.

Debrucemo-nos agora mais especificamente sobre o recrutamento do pessoal internacional. No total, os funcionários internacionais que passaram pelo Secretariado eram originários de mais de 40 países diferentes¹²⁴. Para além dos critérios como a formação superior ou secundária (consoante o lugar fosse na primeira ou segunda divisão), específica e o domínio da língua inglesa e francesa, o recrutamento dos funcionários do Secretariado era marcado pela avaliação de uma atitude positiva face à organização, pelo que para além da realização de exames a pessoa em causa não poderia ser *persona non grata* no seu país de origem. Um dos problemas que se colocou ao recrutamento foi o seu anúncio, ou seja, era difícil fazer chegar o anúncio de vagas a todos os países em tempo útil. A impossibilidade logística de proceder a um recrutamento verdadeiramente abrangente, contemplando todos os países, foi orientando a organização para um recrutamento que era realizado, primeiro, por promoções dentro da administração e depois pela publicação dos anúncios em jornais de países definidos. A escolha destes países baseava-se no reconhecimento da necessidade de os contemplar, ou no reconhecimento da formação característica do país na área em que se recrutava, pelas competências e profissionais reconhecidos ao país. Outra condicionante da vigência de um recrutamento verdadeiramente abrangente foi a reticência na escolha de elementos de países estranhos à SDN, principalmente de países orientais, cuja cultura educativa era muito diferente da ocidental, europeia ou até latino-americana, o que condicionava o preenchimento dos requisitos.

¹²³ Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 87 e seguintes.

¹²⁴ Idem; p. 323.

Ao seleccionar os países mas também outras organizações que evidenciassem interesse na SDN, a organização fazia um recrutamento bastante orientado, o que a expunha à crítica. A publicidade das vagas não representava factor essencial de recrutamento, Ranshofen-Wetheimer afirmou mesmo que “is not aware of a single case of a former colleague whose appointment was due to his eye catching an advertisement in a newspaper or magazine carrying a League of Nations notice of vacancy.”¹²⁵

Mais especificamente sobre o conceito, Dag Hammarskjöld¹²⁶, em 1961, a partir de um estudo sobre o conceito de funcionário internacional, começou por assinalar os limites da interpretação simplista de “internacional”, reconhecendo que há um falso pressuposto na aparente inovação da criação deste tipo de funcionários, sendo ela que nenhum homem é neutral, pelo que nenhum funcionário internacional o poderá também ser. A sua análise inicia-se nas menções à experiência da SDN, avançando depois para o caso da ONU. Uma das primeiras referências que encontramos, e à qual reconhecemos grande relevância, até pelo que já foi dito sobre as referências do Pacto ao Secretariado, é que se pode afirmar que a génese do serviço internacional se encontra na SDN, mas não necessariamente no Pacto ou no Tratado de Versalhes.

Graças à acção do inglês Balfour, autor do primeiro relatório sobre a constituição deste órgão, em 1920, Drummond revelou-se promotor de um órgão com características mais internacionais que nacionais. A definição de Balfour estribou-se em duas ideias chave nas quais se devia basear a composição do Secretariado, cujos membros eram nomeados pelo Secretário Geral e aprovados pelo Conselho, como previa o Pacto. A primeira é a ideia de composição internacional, a segunda é a de responsabilidades internacionais. Depois de nomeados, os funcionários deviam deixar de servir o seu país e as suas obrigações passavam a ser de índole internacional, comum, e não nacional. Como órgão administrativo e não político, o

¹²⁵ Idem; p. 336.

¹²⁶ Dag HAMMARSKJÖLD; *The International Civil Servant in law and in fact; Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 de Maio de 1961; Clarendon Press; Oxford; 1961.*

Secretariado, ou melhor, os seus membros, deviam ter como interesse superior e único a SDN. Como o autor refere, os funcionários deviam ser “politicamente celibatários”, ainda que não “politicamente virgens”. O Secretariado devia preocupar-se em preparar os trabalhos e executar as decisões, de forma imparcial, nunca interpretando.

Na literatura académica é detectável uma convergência na definição do funcionário internacional. Alain Pellet e Davi Ruzié definiram, em 1994, o funcionário internacional como “toute personne par qui l’organisation (internationale) agit; il est un agente international”¹²⁷. Segundo Suzanne Bastid, ainda em 1994, entende-se por funcionário internacional “tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nome, à la suite d’un accord interétatique, et sous le contrôle de uns ou de l’autre, d’exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d’une façon continue et exclusive des fonctions dans l’intérêt de l’ensemble des États en question”¹²⁸. De destacar que Suzanne Bastid refere como característica do funcionário internacional a questão da continuidade, para além da representação não de um Estado mas de um organismo e, principalmente, o carácter exclusivo.

Pelo que temos vindo a apresentar, tal como pela análise dos Relatórios que definem os princípios orientadores da acção e composição do Secretariado, evidencia-se a importância da nacionalidade dos membros do Secretariado, o que parece quase contraditório à definição da sua essência transnacional, ainda que esses elementos não representassem as respectivas nações. Até a predominância da composição inglesa e francesa, anterior à entrada em funcionamento da SDN, era reconhecida como algo a mudar pois desde o início se declarou a necessidade e vantagem em recrutar um corpo de nacionalidades diversas. Teoricamente, a diversificação de nacionalidades era, sem dúvida, uma condição essencial à definição do Secretariado como órgão transnacional, influenciado positivamente na

¹²⁷ Pellet, Alain e Ruzié, David; *Les fonctionnaires internationaux*; in “La Revue administrative”, 47e année; Nº. 278 (Março e Abril); 1994; Presses Universitaires de France; p. 212.

¹²⁸ Idem, p. 212 e 213

sua acção pela diversidade de modos de trabalhar e culturas, ainda que não encontremos referência a qualquer proporção que tivesse sido definida com o objectivo de cumprir uma distribuição por nacionalidades no Secretariado. A preocupação de o Secretariado ser o mais representativo possível não se sobrepunha à quase ilimitada liberdade interna do Secretário-Geral em considerar mais determinante para o perfil do contratado a sua qualificação profissional.

Podemos ainda ver esta questão de outro ponto de vista, o da contribuição financeira, começando a aproximar-nos do caso português. O peso dos países para o orçamento acabava por condicionar o seu peso na organização e desta medição não se excluía o Secretariado. Assim, a importância contributiva de um país acabava por condicionar o número de elementos que um país tinha no Secretariado. E este é outro argumento essencial para a caracterização do pessoal do Secretariado e para a limitação da ideia de transnacionalismo por detrás do mesmo, que aliás já havíamos depreendido do facto de os altos funcionários serem nacionais de países membros permanentes do Conselho.

Na primeira divisão era essencial manter um carácter internacional, já na segunda, pelo tipo de funções e a necessidade de dominar duas línguas a situação era menos controversa, e ainda menos o era na terceira divisão.

Apesar de os ingleses e franceses dominarem a composição do Secretariado é facto que ao longo dos anos houve uma evolução que se caracteriza pela diminuição do número de países sem representação e pelo aumento de nacionais de países menos representados.¹²⁹

¹²⁹ Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; páginas 356 e 357.

Quadro V – Membros do Secretariado (Hight Directorate) por ano e nacionalidades.

País	Ano de admissão na SDN	Ano de saída da SDN	1920	1930	1938
Afeganistão	1934				
Albânia	1920	1941			1
Alemanha	1926	1935	não membro	10 (inclui Vice Secretário-Geral)	4 (não membro)
Austrália	1920			2	3
Áustria	1920	1938		1	4
Bélgica	1920		1	4	5
Bolívia	1920				
Brasil	1920	1928		não membro	não membro
Bulgária	1920			1	1
Canadá	1920		3	3	3
Checoslováquia	1920		1	4	4
Chile	1920	1940		1	1
China	1920			2	2
Colômbia	1920			1	1
Costa Rica	1924	1927	não membro	não membro	não membro
Cuba	1920			1	
Dinamarca	1920	1941 ¹³⁰	1	3	2
Egipto	1937		não membro	não membro	
El Salvador	1920				
Equador	1934		não membro	não membro	
Espanha	1920	1941	1	3	3
Estónia	1921				1
Etiópia	1923		não membro		
Finlândia	1920	1943		2	1
França	1920	1940 ¹³¹	14	32 (inclui Vice Secretário-Geral)	25 (inclui Secretário-Geral)
Grécia	1920		1	2	2
Guatemala	1920	1938			não membro
Haiti	1920				
Holanda	1920		4	7	5
Honduras	1920	1938			não membro
Hungria	1922	1941	não membro	2	3
Índia	1920			3	3
Irão (Pérsia)	1920			1	1
Iraque	1932		não membro	não membro	
Irlanda	1923		não membro	2	3 (inclui Vice Secretário-Geral)
Itália	1920	1939	7	12 (inclui Sub Secretário-Geral)	13 (aviso de saída desde 11/12/1937)
Japão	1920	1935	2	3 (inclui Sub	2 (não

¹³⁰ Dadas as circunstâncias em que a decisão foi tomada a validade da saída é considerada duvidosa.

¹³¹ Dadas as circunstâncias em que a decisão foi tomada a validade da saída é considerada duvidosa.

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

				Secretário-Geral)	membro)
Letónia	1921		não membro		
Libéria	1920				
Lituânia	1921		não membro	1	1
Luxemburgo	1920				1
México	1931		não membro	não membro	1
Nicarágua	1920	1938			não membro
Noruega	1920		4	1	2
Nova Zelândia	1920			3	2
Panamá	1920			1	
Peru	1920	1941			
Polónia	1920		1	5	8
Portugal	1920			1	1
Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte	1920		23 (inclui Secretário-Geral)	39 (inclui Secretário-Geral)	34 (inclui Sub Secretário-Geral)
República Argentina	1920				1 (Sub Secretário-Geral)
República Dominicana	1924		não membro		
Roménia	1920	1942		2	2
Sião (Tailândia)	1920			1	1
Suécia	1920			1	7
Suíça	1920		4	9	8
Turquia	1932			Não membro	1
União Sul Africana	1920			1	1

Fonte: Reproduzido com alterações de Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 356 e 357.

Em 1920, quando a SDN tinha 38 membros, as nacionalidades representadas eram 15 (16 se contarmos com os países que não eram membros); em 1930, tinha a SDN 56 membros, e as nacionalidades representadas eram 38 (mais 2 se contarmos com os países que não eram membros); em 1938, com 54 membros, havia 43 nacionalidades representadas no Secretariado (46 se contarmos com os países que não eram membros). O *staff* foi-se tornando mais representativo da dimensão da SDN, ainda que houvesse uma clara predominância europeia, sub-representatividade da América Latina e quase ausência de países orientais. Relativamente aos nacionais de países não membros, a sua maioria era natural dos Estados Unidos da América, apesar de o seu número diminuir a partir de 1930. Com a retirada dos países da SDN,

muitas vezes os seus nacionais no Secretariado acabavam também por se retirar, como aconteceu com os alemães e italianos, outro factor que acrescenta reservas à afirmação de que o Secretariado era um órgão transnacional puro, isento de interferências nacionais.

No que diz respeito a Portugal, o autor referenciado relata que em 1920 não havia portugueses no Secretariado, em 1930 era apenas 1 e em 1938 também. O exemplo português, numa conclusão imediata, confirma o que acima se disse sobre o aumento progressivo de membros de países menos representados na SDN. Veremos mais à frente quais os nomes desses portugueses e onde se inseriam no esquema funcional do Secretariado.

Outra característica inovadora do Secretariado, pelo menos na sua intenção, tem a ver com a igualdade de género, prevista no Regulamento do Pessoal¹³². Apesar da declaração de intenção, na prática esta medida esbarrava com a realidade de quase inexistência de mulheres que preenchessem os requisitos previstos ao nível da habilitação e qualificação. De entre as mulheres que fizeram parte do Secretariado, 4 em 1921, 13 em 1930, 12 em 1938 e 8 em 1939, só 9 estiveram na primeira divisão, e nela a percentagem de mulheres nunca ultrapassou os 10%¹³³.

Relativamente ao perfil e permanência dos funcionários no Secretariado, deve saber-se que a maioria dos oficiais de postos mais elevados estava na casa dos 40 anos quando entrou para o Secretariado e quase todos os outros se encontravam na casa dos 30. Isto justifica-se pelo facto de os muito jovens não terem a experiência que se considerava necessária e até decisiva para cumprir as funções quase inéditas numa organização inédita e o recrutamento de mais velhos e

¹³² As normas que regiam as relações entre o *staff* internacional e a liderança da administração, as condições que regulavam nomeações, serviços e sua duração, assim como direitos e obrigações dos membros, encontravam-se definidas no *Staff Regulations*. Os Estatutos Provisórios do Staff do Secretariado Internacional foram apresentados, pela primeira vez em 1921. Com as sucessivas alterações aos princípios que regulamentava e definiam o trabalho do *staff* do Secretariado, como os Relatórios já apresentados (*Noblemaire*, por exemplo) e as decisões das Assembleias de 1930, 1931 e 1932, a primeira versão definitiva foi publicada a 1 de Janeiro de 1932 e a última edição em 1933, ainda se subsequentes emendas tenham sido produzidas. In Idem, p. 256 e 257.

¹³³ Idem; p. 369.

experientes do que os que entraram ser limitada pela falta de atractividade sentida por estes, já numa posição muito confortável. O crescimento da organização permitiu a continuidade de alguns membros que, consoante as provas dadas, eram recrutados para postos superiores. As idades aconselhadas mas não limitativas previstas no Regulamento visavam apenas as duas primeiras divisões, na primeira entre os 23 e 35 anos e na segunda entre os 21 e 30 anos.

Quando a SDN começou a contrair-se, aos novos oficiais eram dados contratos temporários, pelo que, havendo menos oficiais e menos oficiais mais novos, o *staff* era bastante envelhecido. Segundo Ranshofen-Wertheimer, a crise de 1940 salvou o Secretariado de ver, em 1945, a maioria dos seus membros ser obrigatoriamente afastada por atingir 25 anos de serviço ou chegar ao limite de idade de 60 anos¹³⁴.

Assim, a continuidade e estabilidade foram, sem dúvida, duas das mais importantes características da composição do Secretariado, mas também a sua força. A experiência do autor mostra que as condições revelavam-se atractivas e as pessoas identificavam-se com o trabalho, comprometiam-se, havia empenho e coesão. Segundo a Lista do *Staff* correspondente a 1921, publicada pela SDN, 86 pessoas faziam parte da primeira divisão do Secretariado, destas, 50 mantinham-se em actividade em 1930 e 32 em 1938. Outro facto importante sobre esta conversão à SDN é que 10% dos elementos que saíram do Secretariado passaram a ocupar cargos noutros domínios da organização.¹³⁵

Em 1930, o número total de pessoal do Secretariado rondava os 670, pertencentes a 51 países¹³⁶, número que já havíamos referido. Contudo, o número era bastante variável de ano para ano, não pelas oscilações no *Hight Directorate*, bastante mais estável, mas pela composição das segunda e terceira divisões, onde se situava o pessoal de trabalho administrativo e manual.

¹³⁴ Idem; p. 347.

¹³⁵ Idem; p. 348.

¹³⁶ Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantiere; Dijon; 1930; p. 21.

A fonte de informação para a quantificação do número de elementos do Secretariado com que nos deparámos e que nos permite a análise dos anos entre 1919 e 1936, com excepção de 1935, é a publicação, da autoria da SDN, anual, da lista de membros do Secretariado, com referência às nacionalidades e salário, disponível no *Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Assim, se para 1930, ano de grande pujança da SDN, se refere o número de 670 funcionários, para 1923, percorrendo as páginas da Lista oficial do Staff do Secretariado publicada pela SDN relativamente a esse ano¹³⁷ lêem-se 439 nomes. Ainda como comparação, se a lista de 1923 tem 24 páginas e 439 nomes, podemos afirmar que para os anos de 1931, 1932 e 1933, quando as listas chegam a ultrapassar as 60 páginas, o número é ainda maior que o contabilizado em 1930. Tal como a quantidade de membros aumenta até 1933, também pelo já apresentado se percebe que tenha diminuído a partir de 1934, tornando-se as listas menos volumosas. Assim, é legítimo concluir que o Secretariado foi o órgão que mais expressão teve dentro da SDN ao nível do número de elementos, tal como foi que o mais cresceu, pelo menos até 1934, ano em que de uma forma geral a SDN perdeu algum vigor. Quanto a números exactos, é difícil apresentá-los para todos os anos de vigência do Secretariado, mas podemos concluir, sem grande margem de erro que, para uma média de 400 funcionários, os limites mínimos e máximos de elementos do Secretariado se encontram entre os cerca de 100 e 670 funcionários. Recordando que em 1919, quando a Drummond foi proposto criar um Secretariado, este recrutou cerca de 100 pessoas (número que também corresponde à dimensão do Secretariado em 1940), e em 1930, as referências apontam para 670.

Como vimos, os funcionários do Secretariado da SDN eram, por princípio, isentos de orientações nacionais, e a sua fidelidade deveria vincular-se com a organização internacional. Contudo, o facto de alguns membros do *High Directorate* não abandonarem a sua ligação ao governo de onde provinham apresentava dificuldades à SDN. Apesar da declaração de fidelidade, exigida a todos os oficiais permanentes e semi-permanentes, alguns continuavam nas listas dos seus

¹³⁷ Sociedade das Nações; *Staff List of the Secretariat showing Nationalities and Salaries for 1923*; Genebra; 1923; AHDMNE; 3º Piso, A3, M14.

ministérios nacionais, sem o conhecimento “oficial” do Secretário-Geral. Mais, o seu período de trabalho era até contabilizado no seu processo individual nacional, de forma a não serem prejudicados por terem deixado as funções iniciais no país¹³⁸. Segundo Ranshofen-Wertheimer não havia um reconhecimento oficial de que esta realidade existia. Contudo, sabemos pelo Decreto número 20:599¹³⁹ do governo português, de 20 de Novembro de 1931, que foi adoptada uma resolução pela Sociedade das Nações, “em virtude da qual os funcionários dos diferentes países deveriam ser considerados como fazendo parte dos quadros nacionais enquanto com a autorização dos respectivos Governos estivessem servindo a Sociedade das Nações”¹⁴⁰. Assim, o único artigo deste decreto refere que o serviço dos funcionários de todos os ministérios nos quadros de pessoal do Secretariado da SDN seria considerado para efeitos de antiguidade, acesso, promoção ou aposentação, como se prestado nos quadros do Ministério. Mais, a fundamentação para a criação deste decreto baseou-se na preocupação de não prejudicar os funcionários que temporariamente fossem afastados dos seus serviços, tendo em conta a “incontestável vantagem internacional que as relações entre os serviços da Sociedade das Nações e os vários serviços nacionais sejam mantidos não só pelas delegações acreditadas junto daquela instituição, mas ainda pela colaboração de funcionários nacionais nos próprios quadros da organização de Genebra”¹⁴¹.

Não é claro o que disse a SDN, e como, que abrisse portas à criação deste decreto, contudo, é clara a permissão que a SDN concedia a esta situação, que era uma ameaça à própria organização, aos seus serviços, principalmente porque ia contra os princípios de isenção definidos na caracterização do perfil e obrigações dos seus membros. Dado que, obviamente, o seu trabalho na SDN era acompanhado da preocupação de agradar ao seu governo e as duas actuações poderiam ser contraditórias, pelo menos, em determinados momentos.

¹³⁸ Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 343.

¹³⁹ Decreto número 20:599, de 20 de Novembro de 1931, in Anuário Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1931, páginas 191 e 192.

¹⁴⁰ Idem, p. 191.

¹⁴¹ Idem.

Na presença portuguesa no Secretariado existe um caso em que claramente é visível uma relação muito próxima entre o funcionário internacional e o funcionário ministerial português. Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade, nascido a 27 de Abril de 1897, licenciado em direito, tornou-se adido de legação em 1926 e prestou serviço na Comissão de Estudos Luso-Hispano-Americanos, no mesmo ano. Ainda em 1926 foi chamado à Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações, e entre outras funções que foi desempenhando, em 1930 tornou-se terceiro secretário de legação e foi colocado na Direcção Geral dos Negócios Políticos, apenas por dois dias, entrando em disponibilidade. Em Abril de 1934 entrou na Chancelaria Portuguesa junto da Sociedade das Nações, como segundo secretário de legação e em Dezembro de 1935 servia na Legação de Varsóvia; em 1939 voltou ao Palácio das Necessidades, à Secretaria de Estado, e a 4 de Junho de 1941, com 45 anos, entra em licença ilimitada¹⁴². Do que resulta do registo biográfico deste diplomata português, sobre a sua relação com a SDN sabemos que a mesma existiu, em ambos os órgãos de relação representativa governamental entre Portugal e a SDN, Secretaria Portuguesa e Chancelaria. Sabemos também que em 1928 entrou para o Secretariado da SDN, mais especificamente para a Secção de Mandatos. Contudo, esclareça-se desde já que o seu percurso no Secretariado da SDN não se encontra no registo biográfico existente no MNE, que se resume aos serviços sob a alçada deste ministério. Isto mostra que para o MNE, o serviço no Secretariado era mesmo ao serviço de outros que não o MNE, pelo menos oficialmente, pois nem no registo biográfico se encontra. No entanto, no que concerne ao Processo Individual do funcionário¹⁴³, a situação já é diferente.

O percurso de Narciso Freire de Andrade cruzou-se com a SDN logo em 1927, como vimos, ao passar a desempenhar funções na Secretaria Portuguesa da SDN, dentro do quadro ministerial. Contudo, a 5 de Maio de 1928, o governo autorizou o Adido de Legação ao serviço do MNE a integrar a Secção de Mandatos do Secretariado da SDN, e aqui começou o seu percurso na organização, sendo que sobre o mesmo, o que lá fez e como se ocupou, o processo individual não contenha muitas

¹⁴² Anuário Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1944, páginas 73 e 74.

¹⁴³ Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade, AHDMNE, Processo Individual de, caixa número 140.

informações, nem sobre esses domínios temos intenção de nos debruçar. Para o nosso objectivo, o de identificar os portugueses no Secretariado e período de funções, avaliando da aplicação ou não dos pressupostos de funcionamento administrativo da SDN, o acesso ao Processo Individual do funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros revelou-se muito profícuo. Começamos pelo decreto de nomeação, a 5 de maio de 1928, “Manda o Governo da República, pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, que o referido Adido de Legação, Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade, seja autorizado a aceitar, nos termos da resolução adoptada pelo Comité de Organização da Sociedade das Nações, na sua reunião de 9 de Junho de 1919, o cargo de Membro Internacional da Secção de Mandatos, para que foi nomeado, depois de prestar as devidas provas, pelo Conselho da Sociedade das Nações”¹⁴⁴. Como vimos aquando da análise do Pacto, este já previa que os funcionários do Secretariado fossem nomeados pelo Secretário-Geral com aprovação do Conselho, pelo que o que no decreto se encontra não deva ser de estranhar, apesar de sempre quase resumirmos ao Secretário-Geral a relação no recrutamento. No entanto, também neste caso, percebemos que o lugar de Narciso Freire de Andrade, como vimos na caracterização do Secretariado sobre o recrutamento, foi-lhe proposto por ter sido atribuído a Portugal, o que é referido no decreto com toda a naturalidade, e o que também pode revelar influência do Conselho, na medida em que um pequeno país recebeu convite para introduzir um membro na organização administrativa. Lê-se então no decreto que “Considerando que a Portugal foi oferecido um posto no Secretariado daquele Organismo Internacional [...] Considerando ainda que há toda uma vantagem para o nosso País em se encontrar representado no referido Secretariado por um funcionário daquela mencionada categoria (adido de legação em serviço no MNE), prestando também por essa forma o seu concurso à obra da Sociedade das Nações”¹⁴⁵. Sublinhe-se a importância que o governo português, à data, concedia à presença portuguesa num órgão a quem tanto valor reconhecia.

¹⁴⁴ Segundo o Decreto de nomeação de 5 de maio de 1928, assinado pelo MNE António Maria Bettencourt Rodrigues, disponível no *Processo individual de Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade*; AHDMNE; caixa número 140.

¹⁴⁵ Idem.

Logo no início de 1929, uma comunicação, classificada como “confidencial”, é emitida da Legação de Portugal na Suíça, com destino ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, sobre Freire de Andrade. Na mesma podemos ler que o desempenho de Narciso Freire de Andrade merece os mais rasgados elogios, não apenas do Chefe da legação Portuguesa na Suíça mas também de Francisco de Calheiros, Chefe da Chancelaria Portuguesa junto da SDN que sobre isso o informou. O primeiro transmite então ao Ministro do Negócios Estrangeiros que recebeu um “ofício no qual o Chefe da Chancelaria Portuguesa junto da SDN [me] informa dos excelentes serviços que o Sr. Narciso Freire de Andrade lhe tem prestado como funcionário do Secretariado da SDN”¹⁴⁶. Só estas palavras seriam o suficiente para colocar em causa muito do que já se escreveu sobre o recrutamento e postura dos funcionários, contudo, a ideia que fica de algumas referências de Ranshofen-Wertheimer que tivemos oportunidade de analisar sobre o envolvimento dos funcionários com os seus governos já não nos deixa surpreender por completo, se tanto, serve para confirmar que efectivamente há fortes limites ao desempenho internacional, de orientação exclusiva pelos interesses da SDN de, pelo menos, alguns funcionários do Secretariado. A carta refere ainda que Freire de Andrade, que gozava também do reconhecimento dos seus pares e superiores na Secção de Mandatos, “tem cumprido o seu dever com inteira distinção, - a sua acção patriótica como informador da Delegação Permanente Portuguesa de que tenho a honra de ser o Chefe, e como orientador dos funcionários do Secretariado em todos os assuntos que interessam e respeitam a Portugal”. Apesar de se tratar de um documento confidencial, a verdade é que a ideia geral que o texto passa é de que estas informações não constituem qualquer violação de princípios na relação com a SDN, como seria de esperar, se na teoria ela existia, na prática era já muito desvalorizada, talvez pela normalidade com que se adoptam estas posturas nacionais no seio do Secretariado, por portugueses e outros.

¹⁴⁶ Comunicação confidencial da Legação de Portugal na Suíça, dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros de 11 de Fevereiro de 1929; disponível no *Processo individual de Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade*; AHDMNE; caixa número 140.

A presença portuguesa no Secretariado era de tal forma considerada importante pelo Ministério que servia até para fundamentar uma atribuição de verbas ao abrigo de uma rubrica intitulada “Despesas indispensáveis à defesa nacional”¹⁴⁷, tal era a utilidade das informações prestadas por Freire de Andrade para o interesse nacional. Não nos esqueçamos que o facto de este funcionário estar a desempenhar funções na Secção de Mandatos, podia influenciar muito toda a manifestação de créditos e valorização do seu papel, dado tratar-se de um tema que mais interesse que muitos outros teria para Portugal, como também se confirma pelas palavras do Chefe da Secretaria Portuguesa da SDN ao Ministério que deu origem à decisão de conceder os abonos referidos, em que se refere que “é de maior conveniência e interesse que o nosso País possa ter funcionários de sua confiança, tanto no Secretariado da SDN, como no B.I.T, a fazer de agentes de ligação entre a nossa Chancelaria e aqueles serviços, sobretudo dentro das secções que mais especialmente nos interessam, como a dos Mandatos”.

O processo individual de Freire de Andrade não apresenta informação sobre a sua saída da secção de Mandatos, nem data, nem motivos. Sabemos que esteve na Secção pelo menos desde a sua nomeação (1928) até 1933, o último em que surgiu referido, ainda na Secção de Mandatos, na Lista do Staff do Secretariado; em 1934 foi colocado na Chancelaria e prestou também serviço na Secretaria, pelo que já estava ausente da Secção.

As listas anuais do Staff referidas são compostas em três divisões distintas, Organização geral do Secretariado, Serviços Internos do Secretariado e Organizações Especiais da SDN. Dentro de cada uma encontramos os postos e secções respectivas e três divisões, para cada secção ou posto existem os funcionários permanentes, de nomeações interinas e os nomeação temporária, no cruzamento entre esta informação e o serviço respectivo encontramos os nomes dos funcionários, a data de entrada em funções e a nacionalidade.

¹⁴⁷ Ofício número 730 da 7ª Repartição da Direcção Geral da Contabilidade Pública, de 10 de Março de 1931, em resposta ao pedido de concessão de abono pelo Director Geral dos Serviços Portugueses da SDN a Freire de Andrade; Processo Individual de Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade, AHDMNE; caixa número 140.

Os nomes portugueses presentes nestas listas, apesar de não estarem disponíveis para todos os anos, são acompanhados da data de entrada ao serviço, pelo que concluímos que nos anos a cujas listas não temos acesso não deverá ter havido novos nomes. Esta informação, juntamente com referências em Ranshofen-Wertheimer e mesmo na lista, incompleta, de funcionários do Secretariado publicada em fonte electrónica sobre a SDN¹⁴⁸, levam-nos a acreditar na probidade da afirmação de que os funcionários internacionais portugueses ao serviço do Secretariado da SDN, até 1936, foram: Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade, M.A.G. Coutinho, M. F. Pereira da Silva e M. José Barbosa de Magalhães. Vejamos em que Secções e durante que período estiveram ao serviço do Secretariado, salientando, desde já que em 1930 havia dois portugueses no Secretariado, a crer na informação presente nas Lista do Staff respeitante a esse ano, e não um como referido no Quadro V.

¹⁴⁸ <http://www.indiana.edu/~league/secretariat.htm>

Quadro VI – Portugueses no Secretariado da Sociedade das Nações.

Nome	Ano da Lista	Data	Secção	Tipo de Nomeação	Data de entrada em funções	Categoria	Observações (alíneas apresentadas junto ao nome)
M. José Barbosa de Magalhães	1924	15 de abril de 1924	III. Organizações Especiais da SDN.	permanente	não refere	Membro da Secção B	não refere
			Comissão Administrativa e Questão das Minorias				
M.A.G. Coutinho	1925	31 de agosto de 1925	II. Serviços Internos do Secretariado	Período probatório		Funcionário de 1ª classe	L - não foi reduzido o salário em 2,6% em janeiro de 1924
			Serviço de Contabilidade				
M.A.G. Coutinho	1926	Abr-26	II. Serviços Internos do Secretariado	permanente	30.01.1925	Funcionário de 1ª classe	L - não foi reduzido o salário em 2,6% em janeiro de 1924
			Serviço de Contabilidade				I (minúsculo) - são nomeados por um período indeterminado
M.A.G. Coutinho	1927	abril de 1927	II. Serviços Internos do Secretariado	permanente	30.01.1925	Funcionário de 1ª classe	L - não foi reduzido o salário em 2,6% em janeiro de 1924
			Serviço de Contabilidade				I (minúsculo) - são nomeados por um período indeterminado
M.A.G. Coutinho	1928	1 de abril de 1928	II. Serviços Internos do Secretariado	permanente	30.01.1925	Funcionário de 1ª classe	L - não foi reduzido o salário em 2,6% em janeiro de 1924
			Serviço de Contabilidade				I (minúsculo) - são nomeados por um período indeterminado
M.A.G. Coutinho	1929	agosto de 1929	II. Serviços Internos do Secretariado	permanente	30.01.1925	Funcionário de 1ª classe	L - não foi reduzido o salário em 2,6% em janeiro de 1924

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

			Serviço de Contabilidade				I (minúsculo) - são nomeados por um período indeterminado
M.N.Freire de Andrade	1929	agosto de 1929	III. Organizações Especiais da SDN.	permanente	01.08.1928	M. da Secção B	não tem L
			Secção de Mandatos				I (c)- contrato de 7 anos
M. A.G. Coutinho	1930	abril de 1930	I. Organização Geral do Secretariado	Período probatório	30.01.1925	M. of Int. Cl.	L - não foi reduzido o salário em 2,6% em janeiro de 1924
			Secção de Informação (Office de Genebra)			M de la CL. Interm.	I (minúsculo) - são nomeados por um período indeterminado
M.N.Freire de Andrade	1930	abril de 1930	III. Organizações Especiais da SDN.	permanente	01.08.1928	M. da Secção B	não tem L
			Secção de Mandatos				I (c)- contrato de 7 anos
M.N.Freire de Andrade deve estar na lista de 1929 - ano em que aparece pela primeira vez, dado que a publicação para o ano de 1928, é anterior à sua entrada							
M.A.G. Coutinho ainda se mantém em 1929, dado que o seu nome surge em 1928 e depois em 1930.							
M.A.G. Coutinho	1931	junho de 1931	I. Organização Geral do Secretariado	permanente	30.01.1925	M. of Int. Cl. (2nd Division, cat. I)	tem L
			Secção de Informação (Office de Genebra)			M de la CL. Interm.	
M.N. Freire de Andrade	1931	junho de 1931	III. Organizações Especiais da SDN.	temporário	01.08.1928	Membro do Secretariado	não tem L
			Secção de Mandatos				
M.A.G. Coutinho	1932	Junho de 1932	I. Organização Geral do Secretariado	permanente	30.01.1925	M. of Int. Cl. (2nd Division, cat. I)	tem L
			Secção de Informação (Office de Genebra)			M de la CL. Interm.	

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

M.N. Freire de Andrade	1932	Junho de 1932	III. Organizações Especiais da SDN.	temporário	01.08.1928	Membro do Secretariado/ Secção	não tem L
			Secção de Mandatos				
M.A.G. Coutinho	1933	Jul-33	I. Organização Geral do Secretariado	permanente	30.01.1925	M. of Int. Cl. (2nd Division, cat. I)	tem L
			Secção de Informação (Office de Genebra)			M de la CL. Interm.	
M.N.Freire de Andrade	1933	Jul-33	III. Organizações Especiais da SDN.	temporário	01.08.1928	Membro do Secretariado	não tem L
			Secção de Mandatos				
M.A.G. Coutinho	1934	junho de 1934	I. Organização Geral do Secretariado	permanente	30.01.1925	M. of Int. Cl. (2nd Division, cat. I)	tem L
			Secção de Informação			M de la CL. Interm.	
Na lista de 1934 M.N.Freire de Andrade não surge na secção da Informação ou outra, nem na lista final de pessoal que se ausentou durante esse ano, pelo que não sabemos o que lhe aconteceu, sabemos que o seu contrato de 7 anos de 1928 ainda não havia terminado.							
M.F. Pereira da Silva	1936	junho de 1936	III. Organizações Especiais da SDN.	temporário	1.08.1931	Membro da Secção	
			Secção de Mandatos				

Fontes: Para a composição do Quadro VI baseamo-nos na informação presente nas Listas anuais do Staff do Secretariado com Nacionalidades e Salários para os anos respectivos; Sociedade das Nações; Staff List of The Secretariat showing Nationalities and Salaries; 1924 a 1928; AHDMNE; 3º Piso, A3, M14; Staff List of The Secretariat showing Nationalities and Salaries for 1929; AHDMNE; 3º Piso, A3, M1; Staff List of The Secretariat showing Nationalities and Salaries; 1930 a 1933; AHDMNE; 3º Piso, A28, M4; Staff List of The Secretariat showing Nationalities and Salaries; 1934 e 1936; AHDMNE; 3º Piso, A28, M5.

À excepção de Freire de Andrade, que era funcionário do Ministério dos Negócios Estrangeiros antes de ser recrutado para o Secretariado, todos os restantes nomes nos apresentam dúvidas relativamente à sua origem. Não serão funcionários do MNE, pois não se lhes encontram referências nos registos biográficos dos anuários para o período em causa, nem têm processo individual neste ministério. Ainda assim, não se pode excluir que fossem funcionários governamentais dos quadros de outros ministérios, me tão pouco se pode excluir que fossem civis, cujo perfil correspondia ao ideal de funcionário internacional, sendo parte dos exemplos que fundamentam, apesar das várias reservas a ideia de acção transnacional no Secretariado da SDN.

Conclusão

A 10 de Janeiro de 1920 entrou em funções a Sociedade das Nações, instituída e desenhada pelo Pacto assinado no âmbito das Conferências de Paz que puseram termo à I Guerra Mundial. Este Pacto, que atribuía ao Conselho, grupo mais restrito de países, e à Assembleia, onde estavam representados todos os Estados Membros, os mesmos domínios de acção, não previa a dimensão que veio a alcançar, em domínios e composição, o Secretariado. Este foi o órgão que mais cresceu e cujos elementos se destacam dos do Conselho e Assembleia por não serem representantes dos Estados, mas sim funcionários internacionais, de nacionalidade dos vários Estados Membros e mesmo de outros.

Ainda assim, a ideia de transnacionalismo que se associa à inovadora organização criada por sugestão do Presidente Norte-Americano Wilson, não é também ela clara no Pacto, e as funções do Secretariado são as que mais margem de manobra permitem àqueles que vão, ao longo dos anos, dar vida ao Pacto, operacionalizando a Sociedade das Nações. O seu crescimento, a inovação que protagonizou, a sua onnipresença em toda a acção da Sociedade das Nações e a sua composição e regulamentos/metodologia, fazem do Secretariado uma das mais importantes heranças que a Sociedade das Nações deixou. Uma das questões que fica por responder prende-se também com o Pacto, mais especificamente, com as emendas que sofreu, e sabemos que foram poucas as alterações. Por outro lado, as promovidas no Secretariado e a discussão sobre as competências deste órgão e seu funcionamento, em vários momentos de forma bastante intensa (início da década de 30), resultaram na elaboração de diversos Relatórios e Regulamentos que foram acentuando os princípios de transnacionalismo que se pretendia regessem a acção deste órgão, através do recrutamento de pessoal especializado e tecnicamente competente para os diversos cargos, isento do peso da responsabilidade para com os interesses nacionais mas sim dedicado e comprometido com a causa internacional, com a defesa dos interesses da Sociedade das Nações.

O Secretariado assumiu a grande relevância que já afirmamos muito graças à própria dinâmica de funcionamento da Sociedade das Nações, que promoveu a dependência do Conselho e da Assembleia em relação ao órgão administrativo, Secretariado, através das suas Secções ou Organismos Auxiliares.

Tanto o Conselho como o Secretariado vão reflectir o impacto das alterações na lista de Estados Membros, especificamente no que diz respeito ao aumento do número de lugares de maior relevo em cada um dos órgãos. No caso do Conselho, a entrada da Alemanha foi acompanhada da criação de mais um lugar de Membro Permanente e outros lugares de Membros Permanentes e não Permanentes foram criados para acomodar o aumento da representatividade dos pequenos estados, perante a ausência das grandes potências, que foram abandonando a organização durante a década de 30. No entanto, também no Secretariado verificamos que a questão dos pequenos e grandes países se colocou, acabando por, também aqui, haver uma satisfação das reclamações de alguns estados aumentando-se o número de lugares de Vice e Sub Secretários. Este aumento do número de lugares no *Hight Directorate* do Secretariado também reflecte o alargamento da área de influência deste órgão a mais domínios internacionais. De uma forma geral, a Sociedade das Nações, através da acção dos órgãos existentes desde a primeira hora, e da criação de novos órgãos como Institutos, Gabinetes Internacionais, maior autonomização da Organização Internacional do Trabalho e acção do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, por exemplo, foi-se afirmando como elemento chave, de presença obrigatória, em todos os debates internacionais, sendo o palco privilegiado de muitos deles.

A Sociedade das Nações falhou, é certo, não resistiu a algumas deficiências originais, como a ausência dos EUA, ou a falta de poderes coercivos, agravadas pelas várias tentativas, fracassadas, de acordos, como Locarno, ou o projecto de União Europeia proposto pelo *Memorandum* do MNE francês Aristides Briand. Começaram, no início da década de 30, a brotar as condições que ditariam a emergência da II Guerra Mundial, que os países, principalmente as grandes e médias potências, e as limitações que estes impunham à organização não permitiram à

Sociedade das Nações evitar. O caso português, de forma geral, também se pode analisar numa sobreposição a estes dois momentos, entusiasmo e esperança inicial, que a partir da década de 30, com acentuar do poder de Salazar, se revestiu já de algum descrédito.

As aspirações iniciais portuguesas não foram concretizadas, ao não fazer parte do Conselho Portugal sofria de um reconhecimento pouco significativo a nível internacional, não alimentando os seus anseios de afirmação da República e lidando sempre com as críticas da organização, especialmente através da OIT, à sua administração colonial. Apesar do compromisso inicial, só em 1926 Portugal criou um espaço institucional exclusivamente dedicado à organização, até esta data a relação portuguesa com a SDN era feita através dos Delegados à Assembleia ou outras presenças pontuais em reuniões e pelo representante português acreditado junto da organização, o Ministro Plenipotenciário da Legação Portuguesa em Berna. Em 1926, ao tornar-se permanente a existência de um corpo de funcionários dedicados exclusivamente à relação com a SDN, e uma Chancelaria Portuguesa em Genebra, tornou-se mais próxima a relação com a organização.

A Secretaria original, de 1926, sofreu muitas transformações de nomenclatura, mas não só, as características que as diferentes Secretarias assumiram variou numa relação mais ou menos directa com a política interna e externa promovida por cada um dos regimes que vigorou em Portugal durante o período de vigência da SDN, I República, Ditadura Militar e Estado Novo. Houve, por isso, períodos de maior autonomia e confiança nas aspirações da organização, de maior produção documental e presença, mas também outros de maior distanciamento e concentração de poder em algumas figuras do quadro do MNE, como o Embaixador Luís Teixeira de Sampaio, por exemplo, ao serviço da Ditadura Militar e do Estado Novo. A Ditadura Militar, ao contrário do que até se poderia esperar, revelou-se, no seio da sua própria indefinição interna, promotora de alguma estabilidade neste domínio, visto que a criação da Secretaria Geral dos Serviços Portugueses da SDN de 1926 resultou de planos anteriores à vigência do regime de Ditadura Militar.

Uma das importantes conclusões que podemos apresentar prende-se com o facto de as presenças portuguesas na SDN, de uma forma geral, revelarem continuidade: Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia, por exemplo, entre 1923 e 1937 esteve presente, ora na Secretaria, como Director, ora nas Comissões e Comitês e como delegado às Assembleias Gerais. Fica por conhecer o real alcance do seu trabalho, cujo longo, intenso e de reconhecido mérito ao serviço de Portugal muito poderá revelar sobre a relação do país com a SDN.

É com Salazar já como Presidente do Conselho do Estado Novo (1933) que sentimos, no discurso português, um maior afastamento face à organização, distanciamento que, com o tempo, se acentuou. Apesar da manutenção da Secretaria e da Chancelaria Portuguesas os representantes nacionais na SDN parece terem-se tornado menos autónomos. No entanto, grande parte deles manteve-se, não se assistiu a um afastamento significativo de portugueses destes órgãos. A visão da política colonial de Salazar não se coadunava com a da SDN, já antes deste período tinha havido momentos de tensão por este motivo, mas a política colonial foi sendo cada vez mais parte integrante da política externa e interna geral do país, fazendo com que se tornasse também mais fracturante o assunto na relação com a SDN. Aquando da resposta portuguesa ao *Memorandum Briand*, por exemplo, foi muito evidente a preocupação portuguesa face a qualquer possível ingerência na administração colonial. Os acontecimentos da década de 30 que antecederam e condicionaram a II Guerra Mundial foram dando a Salazar argumentos para ir efectivando o afastamento à organização, mantendo-se a Chancelaria em Genebra, por exemplo, mas deixando de constar nos quadros do MNE uma Secretaria ou serviço especificamente dedicado às questões da SDN.

Os portugueses que tiveram um contacto mais ou menos próximo e prolongado com a SDN não se esgotam nos representantes do governo, outros houve no desempenho de funções de carácter transnacional, os funcionários internacionais. À partida isentos de influências nacionais, por definição ocupados na defesa dos interesses da SDN, percebemos que ainda que estes requisitos não tenham tido apenas forma teórica, no caso dos funcionários de nacionalidade portuguesa que

encontrámos no Secretariado, de entre quatro, um deles, Narciso Freire de Andrade, tinha grande proximidade ao governo, inclusivamente era funcionário do MNE, desempenhando funções na Chancelaria e na Secretaria. A presença deste homem no Secretariado foi claramente considerado pelo governo português como uma mais valia para os interesses nacionais.

O transnacionalismo debate-se, claramente, com efeitos de contaminação do superior interesse da organização, e para além da inerente subjectividade humana, que por si só apresenta limitações ao trabalho internacional, deve considerar-se, sem dúvida, a existência de casos em que, de forma muito natural, os governos tiravam vantagem da presença de seus nacionais no Secretariado. Aliás, o Secretário Geral era, para além de chefe de um conjunto de funcionários administrativos, um mediador e interveniente muito reconhecido por todos, que sempre protagonizou a defesa dos princípios transnacionais. Justifica-se o poder do Secretário-Geral também pelo facto do Secretariado, apesar da aparente limitação de competências às funções administrativas, ser, sem dúvida, um órgão que partilhava, ou mesmo superava, a importância dos órgãos políticos no que diz respeito à acção da SDN. Os temas que a Assembleia e o Conselho discutiam e votavam eram estudados e preparados pelo Secretariado, a sua proximidade com os assuntos, o seu acesso privilegiado à informação e a construção de informação, é o maior poder que poderia ter e que justificava o seu crescimento e importância crescente para a organização.

Os principais limites que encontramos à classificação do Secretariado como órgão transnacional e, com ele, de alguma forma, também a SDN, são o predomínio de algumas nacionalidades (das grandes potências), permanência das mesmas durante longos períodos, existência de lugares de nomeação governamental nacional, o multiculturalismo e o alcance limitado geograficamente dos anúncios de recrutamento. São discutíveis os limites, mas não tornam incorrecta a afirmação de que o Secretariado foi o primeiro órgão transnacional de sucesso, exemplo para organizações futuras e um dos grandes legados para a constituição da Organização das Nações Unidas. A capacidade de inovar e as conquistas da SDN são rapidamente

superadas pelo argumento de que a SDN não conseguiu evitar a II Guerra Mundial, não cumprindo assim o seu propósito inicial.

A SDN deixou à ONU uma herança importante nas áreas da cooperação em questões sociais, humanitárias, do direito internacional e até mesmo económicas, deixou ainda o princípio da composição internacional do Secretariado no reconhecimento das vantagens do transnacionalismo, e boas e más práticas puderam ser tidas em conta no aperfeiçoamento da nova organização, como a maior separação entre as competências do Conselho e as da Assembleia.

Ainda assim, sobre o Secretariado, muitas questões se mantêm em aberto. Por exemplo, sabemos que desde 1939 o Secretariado, apesar da drástica diminuição de funcionários, foi o órgão que manteve viva a debilitada e empobrecida SDN. O conhecimento das acções do Secretariado neste período contribuiria em muito para a compreensão mais exacta do real poder do órgão e da própria organização. Tal conhecimento, tratando-se de um órgão transnacional, devia partir do conhecimento da rede de relações dos homens e mulheres que no Secretariado foram funcionários, assim como o conhecimento do trabalho que cada um desempenhou, começando pelo caso português e confirmando desde logo se os nomes dos quatro funcionários apresentados constituem a totalidade das presenças portuguesas.

Anexos

Anexo 1 – Lista de Países membros da Sociedade das Nações, datas de adesão e retirada e Países com Representação Permanente acreditada.

Anexo 2 – Sessões do Conselho da Sociedade das Nações entre 1920 e 1939.

Anexo 3 – Sessões da Assembleia Geral da Sociedade das Nações entre 1920 e 1945.

Anexo 4 – Organograma do Secretariado da Sociedade das Nações em 1930.

Anexo 5 - Organograma do Secretariado da Sociedade das Nações em 1938.

Anexo 1 – Lista de Países membros da Sociedade das Nações, datas de adesão e retirada e Países com Representação Permanente acreditada.

Country	Admitted	Withdrew (Two years after date)
Afghanistan	September 26, 1934	
Albania	December 17, 1920	April 12, 1939+
Argentina	January 16, 1920	
Australia	January 10, 1920	
Austria	December 15, 1920	April 10, 1938*
Belgium	January 10, 1920	
Bolivia	January 10, 1920	
Brazil	January 10, 1920	July 10, 1926
British Empire	January 10, 1920	
Bulgaria	December 16, 1920	
Canada	January 10, 1920	
Chile	January 10, 1920	June 2, 1938
China	July 16, 1920	
Colombia	February 16, 1920	
Costa Rica	December 16, 1920	January 1, 1925
Cuba	March 8, 1920	
Czechoslovakia	January 10, 1920	March 15, 1939*
Denmark	March 8, 1920	
Dominican Republic	September 29, 1924	
Ecuador	September 28, 1934	
Egypt	May 26, 1937	
Estonia	September 21, 1921	
Ethiopia	September 28, 1923	May 9, 1936+
Finland	December 16, 1920	
France	January 10, 1920	April 18, 1941
Germany	September 8, 1926	October 23, 1933
Greece	March 30, 1920	
Guatemala	January 10, 1920	May 14, 1936
Haiti	June 30, 1920	April 1942
Honduras	November 3, 1920	June 22, 1936

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

Hungary	September 18, 1922	April 11, 1939
India	January 10, 1920	
Iran	January 10, 1920	
Iraq	October 3, 1932	
Irish Free State	September 10, 1923	
Italy	January 10, 1920	December 11, 1937
Japan	January 10, 1920	March 27, 1933
Latvia	September 22, 1921	
Liberia	June 30, 1920	
Lithuania	September 22, 1921	
Luxembourg	December 16, 1920	
Mexico	September 12, 1931	
Netherlands	March 9, 1920	
New Zealand	January 10, 1920	
Nicaragua	November 3, 1920	June 26, 1936
Norway	March 9, 1920	
Panama	November 25, 1920	
Paraguay	January 10, 1920	February 25, 1935
Peru	January 10, 1920	April 11, 1939
Poland	January 10, 1920	
Portugal	April 8, 1920	
Rumania	September 4, 1920	July 1940
(El) Salvador	March 10, 1920	July 26, 1937
South Africa	January 10, 1920	
Spain	January 10, 1920	May 9, 1939
Sweden	March 9, 1920	
Switzerland	March 8, 1920	
Thailand	January 10, 1920	
Turkey	July 18, 1932	
USSR	September 18, 1934	December 14, 1939
Uruguay	January 10, 1920	
Venezuela	March 3, 1920	July 12, 1938
Yugoslavia	February 10, 1920	

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

Nations With Permanent Representatives accredited to the League of Nations
Albania
Austria
Belgium
Bolivia
Bulgaria
Canada
Chile
China
Colombia
Cuba
Czechoslovakia
Denmark
Ecuador
Estonia
Ethiopia
Finland
Greece
Hungary
Iran
Iraq
Irish Free State
Latvia
Liberia
Mexico
Netherlands
Nicaragua
Norway
Paraguay
Peru
Poland
Portugal
Rumania
South Africa
Thailand
Turkey
Union of Soviet Socialist Republics
Yugoslavia

Fonte: <http://www.indiana.edu/~league/nationalmember.htm>

Anexo 2 – Sessões do Conselho entre 1920 e 1939.

Council	Location	Date
1	Paris	Jan. 16, 1920
2	London	Feb. 11 & 13, 1920
3	Paris	Mar. 12 & 13, 1920
4	Paris	April 9-11, 1920
5	Rome	May 14-19, 1920
6	London	June 14-16, 1920
7	London	July 9-12, 1920
8	San Sebastian	July 30-Aug. 5, 1920
9	Paris	Sept. 16-20, 1920
10	Brussels	Oct. 20-28, 1920
11	Geneva	Nov. 14-Dec. 18, 1920
12	Paris	Feb. 21-Mar. 4, 1921
13	Geneva	June 17-28, 1921
14	Geneva	Aug. 29-Oct 12, 1921
15	Paris	Nov. 16-19, 1921
16	Geneva	Jan 10-14, 1922
17	Paris	Mar. 24-28, 1922
18	Geneva	May 11-17, 1922
19	London	July 17-24, 1922
20	Geneva	Aug. 31 & Oct. 4, 1922
21	Geneva	Aug. 31-Oct. 4, 1922
22	Geneva	Aug. 31-Oct. 4, 1922
23	Paris	Jan. 29-Feb. 3, 1923
24	Geneva	April 17-23, 1923
25	Geneva	July 2-7, 1923
26	Geneva	Aug. 31-Sept. 29, 1923
27	Paris	Dec. 10-20, 1923
28	Geneva	March 10-15, 1924
29	Geneva	June 11-17, 1924
30	Geneva	Aug. 29-Oct. 3, 1924
31	Brussels	Oct. 27-31, 1924
32	Rome	Dec. 8-13, 1924
33	Geneva	March 9-14, 1925

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

34	Geneva	June 8-11, 1925
35	Geneva	Sept. 2-28, 1925
36	Paris	Oct. 26-30, 1925
37	Geneva	Dec. 7-16, 1925
38	Geneva	March 8-18, 1926
40	Geneva	June 7-10, 1926
41	Geneva	Sept. 2-7, 1926
42	Geneva	Sept. 16-20, 1926
43	Geneva	Dec. 6-11, 1926
44	Geneva	March 7-12, 1927
45	Geneva	June 13-17, 1927
46	Geneva	Sept. 1-15, 1927
47	Geneva	Sept. 17-28, 1927
48	Geneva	Dec. 5-12, 1927
49	Geneva	March 5-10, 1928
50	Geneva	June 4-9 1928
51	Geneva	Aug. 30-Sept. 8, 1928
52	Geneva	Sept. 12-26, 1928
53	Lugano	Dec. 10-15, 1928
54	Geneva	March 4-9, 1929
55	Madrid	June 10-15, 1929
56	Geneva	Aug. 30-Sept. 6, 1929
57	Geneva	Sept. 13-25, 1929
58	Geneva	Jan. 13-16, 1930
59	Geneva	May 12-15, 1930
60	Geneva	Sept. 8-12, 1930
61	Geneva	Sept. 17-Oct. 3, 1930
62	Geneva	Jan. 19-24, 1931
63	Geneva	May 18-23, 1931
64	Geneva	Sept. 1-14, 1931
65 - 1st part	Geneva	Sept. 19-30, 1931
65 - 2nd part	Geneva	Oct. 13-24, 1931
65 - 3rd part	Paris	Nov. 16-Dec. 10, 1931
66	Geneva	Jan. 25 - Feb. 29, 1932 and April 12-15, 1932]
67	Geneva	May 9-July 15, 1932

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

68	Geneva	Sept. 23-Oct. 3, 1932
69	Geneva	Oct.3-Dec.19, 1932
70	Geneva	Jan.24-Feb.3, 1933
71	Geneva	Feb. 21-March 18, 1933
72	Geneva	May 15-20, 1933
73	Geneva	May 22-June 6, 1933
74	Geneva	Jul. 3, 1933
75	Geneva	Aug. 3, 1933
76	Geneva	Sept. 22-29, 1933
77	Geneva	Oct. 4-26, 1933
78	Geneva	Jan. 15-20, 1934
79	Geneva	May 14-19, 1934
80	Geneva	May 30-June 7, 1934
81	Geneva	Sept. 7-15, 1934
82	Geneva	Sept. 19-28, 1934
83	Geneva	Jan. 11-21, 1935
85	Geneva	April 15-17, 1935
86	Geneva	May 20-25, 1935
87	Geneva	July 31-Aug. 3, 1935
88	Geneva	Sept. 5-13, 1935
89	Geneva	Sept. 17- Oct. 7, Dec. 18-19, 1935
90	Geneva	Jan. 20-24, 1936
91 - 1st part	London	March 14-24, 1936
91 - 2nd part	Geneva	April 20, 1936
92 - 1st part	London	May 11-13, 1936
92 - 2nd part	Geneva	June 25-July 4, 1936
93	Geneva	Sept. 18-26, 1936
94	Geneva	Oct. 2-10, 1936
95	Geneva	Dec. 10-16, 1936
96	Geneva	Jan. 21-27, 1937
97	Geneva	May 24-29, 1937
98	Geneva	Sept. 10-16, 1937
99	Geneva	Sept. 29-Oct. 5, 1937
100	Geneva	Jan. 25-Feb.2, 1938
101	Geneva	May 9-14, 1938

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

102	Geneva	Sept. 9-19, 1938
103	Geneva	Sept. 26-30, 1938
104	Geneva	Jan. 16-20, 1939
105	Geneva	May 22-27, 1939
106	Geneva	Dec. 9, 1939
107	Geneva	Dec. 14, 1939

Fonte: <http://www.indiana.edu/~league/tccouncils.htm>

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

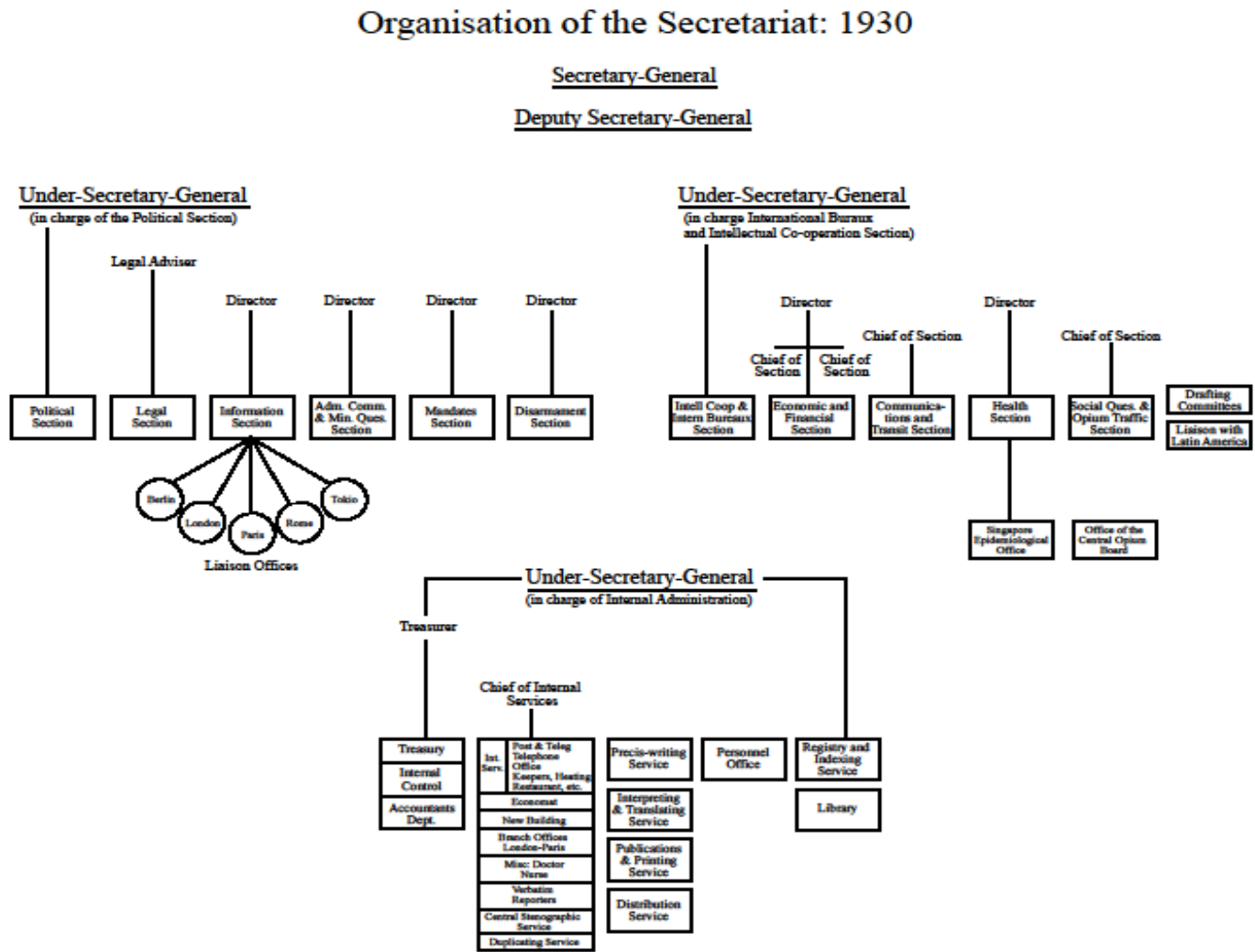
Assembly Title	Location	Date
First Assembly	Geneva	Nov.15- Dec. 18, 1920
Second Assembly	Geneva	Sept. 5 - Oct. 5, 1921
Third Assembly	Geneva	Sept. 4 - Sept. 30, 1922
Fourth Assembly	Geneva	Sept. 3 - Sept. 29, 1923
Fifth Assembly	Geneva	Sept. 1 - Oct. 2, 1924
Sixth Assembly	Geneva	Sept. 7 - Sept. 26, 1925
Special Session of the Assembly	Geneva	Mar. 8 - Mar.17, 1926
Seventh Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 6 - Sept. 25, 1926
Eighth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 5 - Sept.27, 1927
Ninth Ordinary Session of Assembly	Geneva	Sept. 3 - Sept. 26, 1928
Tenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 2 - Sept. 25, 1929
Eleventh Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 10 - Oct. 4, 1930
Twelfth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 7 - Sept. 29, 1931
Special Session of the Assembly Convened in Virtue of Article 15 of the Covenant at the Request of the Chinese Government	Geneva	March 3 - Dec. 9, 1932
Thirteenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 26 - Oct. 17, 1932
Fourteenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 23 - Oct. 11, 1933
Fifteenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 10 - Sept. 27, 1934
Special Session of the Assembly Convened in Virtue of Article 15 of the Covenant and in Accordance with the Assembly of September 27th, 1934	Geneva	Nov. 20 - Nov. 24, 1934
Sixteenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 9 - Oct. 11, 1935
Sixteenth Ordinary Session of the Assembly Part Two	Geneva	June 30 - July 4, 1936
Seventeenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 21 - Oct. 10, 1936
Special Session of the Assembly Convened for the Purpose of Considering the Request of the Kingdom of Egypt for Admission to the League of Nations	Geneva	May 26 - May 27, 1937

A participação Portuguesa na Sociedade das Nações (1920-1939): Representantes Nacionais e Funcionários Internacionais

Eighteenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 13 - Oct. 6, 1937
Nineteenth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Sept. 12 - Sept. 30, 1938
Twentieth Ordinary Session of the Assembly	Geneva	Dec. 11 - Dec. 14, 1939
Twentieth (Conclusion) and Twenty-first Ordinary Session of the Assembly	Geneva	April 8 - April 18, 1946

Fonte: <http://www.indiana.edu/~league/tcassemblies.htm>

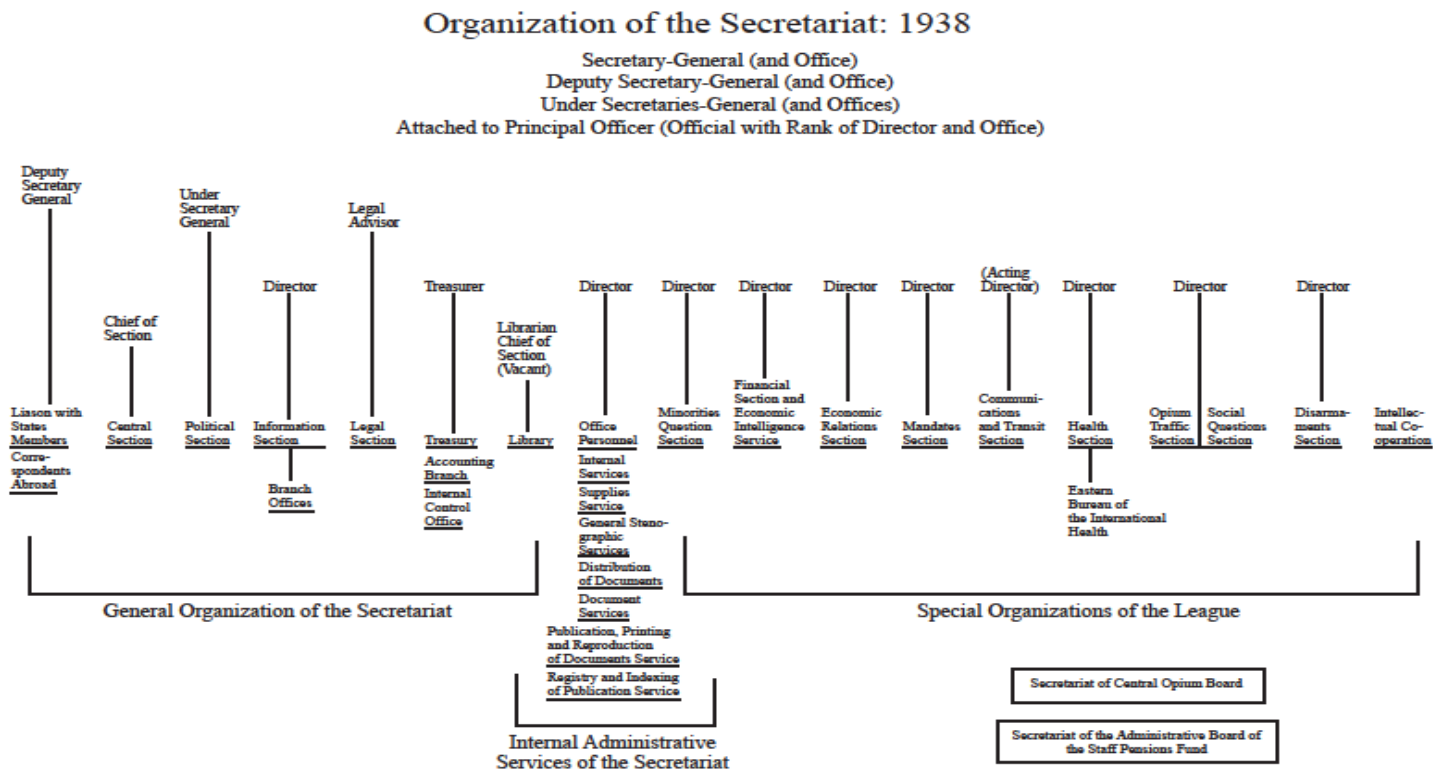
Anexo 4 – Organograma do Secretariado da Sociedade das Nações em 1930.



From: *The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration*, by Egon F. Ranshofen-Wertheimer. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

Fonte: Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 88.

Anexo 5 - Organograma do Secretariado da Sociedade das Nações em 1938.



From: *The International Secretariat: A Great Experiment in International Administration*, by Egon F. Ranshofen-Wertheimer. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

Fonte: Egon RANSHOFEN-WERTHEIMER, *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945; p. 90.

Fontes e Bibliografia

Fontes Arquivísticas:

- Documentos do Arquivo Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros de cotas 3P/A1/M1, M4, M6, M7, M8, M14 e M37; 3P/A28/M4, M5 e M9; 3P/A67/M38 e 3P/A4/M226 (Documentos sobre a Sociedade das Nações, a Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações e o Secretariado da Sociedade das Nações: Decretos de Nomeação de Representantes portugueses às Assembleias da Sociedade das Nações; Listas de Staff do Secretariado (1923 a 1936), pareceres, ofícios e outra correspondência entre Ministério dos Negócios Estrangeiros, Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; Chancelaria Portuguesa da Sociedade das Nações, Legação de Portugal em Berna e outros.
- Processo Individual de Funcionários do Ministério dos Negócios Estrangeiros: Narciso Manuel de Sousa Freire de Andrade, caixa número 140; Augusto César de Almeida Vasconcellos Correia, caixa número 38.
- Anuário Histórico Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (consultados os volumes correspondentes ao anos entre 1920 e 1944).

Fontes Electrónicas:

League of Nations Photo Archive - <http://www.indiana.edu/~league/index.htm>

Bibliografia:

ALEXANDRE, Valentim; “Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo”; in *Análise Social*; vol. XXVIII (123-124); 1993.

ALMEIDA Renato; *A Liga das Nações: Constituição, Estrutura e funcionamento*; Afrânio de Mello Franco (pref.); Editora S.A. A Noite; Rio de Janeiro; 1938.

ANDRADE, Osório; *Os fundamentos da Neutralidade Portuguesa*, prefácio de Manuel Lamúrias; Lisboa, Bertrand; Porto; sem data.

CLAVIN, Patricia e **WESSEL**, Jens-Wilhem; “Transnationalism and the League of Nations: Understanding the Work of Its Economic and Financial Organisation” in *Contemporary European History*; 14; Cambridge University Press; Reino Unido; 2005.

CLAVIN, Patricia; “Defining Transnationalism” in *Contemporary European History*; 14, 4 (2005); Cambridge University Press; Reino Unido; 2005.

DUBIN, Martin David; *Transgovernmental Processes in the League of Nations*; in “International Organization”, vol. 37, nº 3; 1993.

DUMOULIN, Michel et **DUCHENNE**, Geneviève (dir.) (2002) *Les petits États et la construction européenne. Actes de la VIIe Chaire Glaverbert d'études européennes 2001-2002* ; vol. 2 ; Bruxelles, Peter Lang.

DUMOULIN, Michel; **DUCHENNE**, Geneviève et **VAN LAER**, Arthe (dir.) (2004) : *La Belgique, les petits États e la construction européenne. Actes du colloque de clôture de la VIIe Chaire Glaverbert d'études européennes 2001-2002 (Louvain-la-Neuve, les 24, 25 et 26 avril 2002)*, 2ª ed. ; vol. 3 ; Bruxelles, Paul Lang.

FERREIRA, José Medeiros ;« La réponse du gouvernement portugais au Plan Briand », Antoine Fleury et Lubot Jilek (eds) (1998), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne : perspectives nationales et transnationales, avec documents : actes du*

Colloque international tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991, Bruxelles, Peter Lang Verlag; 1998.

FERREIRA, José Medeiros; “Um século de problemas. As relações Luso-Espanholas da União Ibérica à Comunidade Europeia”; Lisboa; Livros Horizonte; 1989.

FERREIRA, José Medeiros; *Portugal na Conferência da Paz: Paris, 1919*; Lisboa; Quetzal; 1992.

FERRO, António; *Entrevistas a Salazar*; pref. de Fernando Rosas; Parceria A. M. Pereira; Lisboa; 2007.

FLEURY, Antoine; “Les Petits Etats dans la politique européenne aux XIX^e et XX^e siècles”, in Dumoulin, Michel et Duchenne, Geneviève (dir.), *Les petits États et la construction européenne. Actes de la VIII^e Chaire Glaverbert d'études européennes 2001-2002* ; vol. 2 ; Bruxelles; Peter Lang; 2002; pp. 15-46.

GIRAUD, Emile; *Le Secretariat des institutions internationales*; RCAD; 1951.

HAMMARSKJÖLD, Dag; *The International Civil Servant in law and in fact; Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 de Maio de 1961*; Clarendon Press; Oxford; 1961.

HISTORICAL STUDY OF THE NOBLEMAIRE PRINCIPLE; International Civil Service Commission Fifty-ninth session; New York, 12-30 July 2004; 5 May 2004.

KLEMMANN, Hein A.M.; *Small European and their Quest of Markets, 1918-1939*; Paper on Session 20,- 13th Congress of The International Economic History Association; Buenos Aires; 2002.

KRANTZ, Olle; *Small European Countries in International Organizations: A perspective of the Small-State Question, Paper on Session 20, - 13th Congress of The International Economic History Association*, Buenos Aires, 2002.

LIMA; José Caetano Lobo d'Ávila da Silva; *Da Sociedade das Nações*; J. Rodrigues e C^a; Livraria Editora, Lisboa; 1927.

LOPES, António Cordeiro; “A União Federal Europeia na Imprensa Portuguesa (1929-1930)”; in *O Federalismo Europeu, História, Política e utopia*; Edições Colibri, Lisboa; 2001.

LUÍS TEIXEIRA DE SAMPAYO; in “Dicionário de História de Portugal”; coord. De António Barreto e Maria Filomena Mónica; Volume 9; suplemento P/Z; 1ª edição; 2000; Figueirinhos; Lisboa, pp. 392 -394.

MILLYNTAUS, Timo and, **KLEMMANN**, Heim A.M.; *Conciliators and lonely Riders. Small Countries, Economic Interests and International Organizations*; Paper on Session 20,- 13th Congress of The International Economic History Association , Buenos Aires; 2002.

MILZA, Pierre; *As relações internacionais entre 1918 e 1939*; Edições 70; Lisboa; 2007.

MUET, Yannick; *Le débat européen dans l’entre-deux-guerres*; Paris, Economica ; 1997.

NOGUEIRA, Franco; *As crises e os Homens*; 2ª ed; Civilização; Porto; 2000.

NOGUEIRA, Franco; *Salazar I – A Mocidade e os Princípios (1889-1928)*; Atlântida Editora; Coimbra; 1977.

NOGUEIRA, Franco; *Salazar II – Os Tempos Áureos (1928-1936)*; Atlântida Editora; Coimbra; 1977.

OLIVEIRA, Pedro Aires; “O Corpo diplomático e o regime autoritário (1926-1974)”; in *Análise Social*, col. XLI (178); 2006.

PACHECO, Cristina; *Portugal na Sociedade das Nações, 1919-1930*, Tese de Mestrado; Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa; 1999.

PÈCOUT, Gilles; *Penser les frontières de l'Europe du XIXe au XXe siècle : élargissement et union: approches historiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2004.

PEDERSEN, Susan; “Back to the League of Nations”; In *The American Historical Review*; Vol. 112, Nº. 4 (Out., 2007); Oxford University Press, American Historical Association; 2007; pp. 1098 e 1099.

PEGG, Carl H.; *Evolution of the European Idea, 1914-1932*, University of North Carolina Press, Chapel Hill; 1983.

PELLET, Alain e **RUZIÉ**, David; “Les fonctionnaires internationaux”; in *La Revue administrative*, 47e année; Nº. 278 (Março e Abril); 1994; Presses Universitaires de France.

RANSHOFEN-WERTHEIMER, Egon; *The International Secretariat. A Great Experiment in International Administration*; Carnegie Endowment for International Peace; Nova Iorque; 1945

RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (2002): “A Europa dos Intelectuais nos alvores do século XX”, in *Revista de estudos do século XX*, nº 2, Coimbra, CEIS 20, pp. 109-133.

SALAZAR, António de Oliveira; *Discursos e Notas Políticas*; vol. 1 (1928-1934), Coimbra Editora, 1948.

SALAZAR, António de Oliveira; *Discursos*; vol. 2 (1935-1937); Coimbra; Coimbra Editora; 1937.

SANTOS, M. de Oliveira; *Reply to the accusations addressed to the League of Nations by Mr. Edward A. Ross against the Portuguese in Angola*; Lisboa, Sociedade de Geografia de Lisboa; 1930.

Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; *Fins e organização da Sociedade das Nações*; Imprensa Nacional; Lisboa; 1931.

SILVA, António Martins; *Portugal e a Europa, distanciamento e reencontro. A ideia de Europa e a integração europeia: ecos, reacções e posicionamentos (1830-2005)*; Palimages Editores; Coimbra; 2005.

Sociedade das Nações; Eric Drummond, pref.; *Dix Ans de Coopération Internationale*; Imp. Darantiere; Dijon; 1930.

STEINER, Zara; *The Lights That Failed. European International History, 1919-1933*, Oxford, Oxford University Press; 2005.

TEIXEIRA, Nuno Severiano e **PINTO**, António Costa (coord.); *A primeira República portuguesa: entre o liberalismo e o autoritarismo*; Eduções Colibri; Lisboa; 2000.

TEIXEIRA, Nuno Severiano; “A política Externa Portuguesa – 1890-2000”; in *Portugal Contemporâneo*; coord. de António Costa Pinto; Dom Quixote; Lisboa; 2004.

TEIXEIRA, Nuno Severiano; “Entre a África e a Europa: A política externa portuguesa 1890-2000”; in *Portugal Contemporâneo*; coord. de António Costa Pinto; Lisboa; Dom Quixote; 2004.

TELO, António José; “A obra financeira de Salazar”, in *Análise Social*, vol. XXIX (128), 4ª edição; 1994.

The League of Nations Starts, an outline by its organizers; MacMillan and Co., Limited, St. Martin’s Street; Londres; 1920.

WALTERS, F. P.; *A History of the League of Nations*; vol. II; Oxford University Press; Grã-Bretanha; 1952.